Sustentabilidade, CIRCUITOS CURTOS DE ABASTECIMENTO E COMPRAS PÚBLICAS DE ALIMENTOS

ALVARO PARRADO-BARBOSA
ELIZIANE NICOLODI RUIZ
ROZANE MARCIA TRICHES
(ORGS.)

SUSTENTABILIDADE, CIRCUITOS CURTOS DE ABASTECIMENTO E COMPRAS PÚBLICAS DE ALIMENTOS

Alvaro Parrado-Barbosa
Eliziane Nicolodi Ruiz
Rozane Marcia Triches

(Organizadores)

Diretor da Editora UFFS	**Antonio Marcos Myskiw**
Chefe do Departamento de Publicações Editoriais	**Demétrio Alves Paz**
Revisora de textos	**Marlei Maria Diedrich**

Revisão dos textos Autores

Preparação e revisão final Marlei Maria Diedrich

Projeto gráfico e capa Paolo Malorgio Studio

Diagramação Paolo Malorgio Studio

Divulgação Diretoria de Comunicação Social

Formatos e-Pub, Mobi, PDF e Impresso

Livro produzido com apoio da Fundação Araucária,
através do Programa de apoio a publicações científicas –
fortalecimento de editoras (Chamada pública 23/2018).

Coordenador do projeto Demétrio Alves Paz

S964 Sustentabilidade, circuitos curtos de abastecimento e compras públicas de alimentos / Organizadores: Alvaro Parrado-Barbosa, Eliziane Nicolodi Ruiz, Rozane Marcia Triches. – Chapecó : Ed. UFFS, 2022.

ISBN: 978-65-86545-75-3 (EPUB).
978-65-86545-76-0 (MOBI).
978-65-86545-77-7 (PDF).

1. Sustentabilidade. 2. Abastecimento de alimentos. 3. Segurança alimentar. I. Parrado-Barbosa, Alvaro (org.). II. Ruiz, Eliziane Nicolodi (org.). III. Triches, Rozane Marcia (org.). IV. Título.

CDD: 338.19

Ficha catalográfica elaborada pela
Divisão de Bibliotecas – UFFS
Vanusa Maciel
CRB - 14/1478

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

Este livro busca vincular temas, como sustentabilidade, abastecimento e o papel do estado em direcionar o sistema alimentar à garantia de soberania e segurança alimentar e nutricional a partir de aportes teóricos e pesquisas empíricas. Haja vista a complexidade das temáticas, foi necessário lançar mão da interdisciplinariedade; dessa forma, o livro foi organizado e escrito a várias mãos, com pesquisadores de diferentes áreas do conhecimento. Também se buscou tratar estas temáticas calcadas na diversidade de experiências de países latino-americanos e europeus para ilustrá-las de forma mais ampla e abrangente.

O primeiro desafio em realizar estas interfaces é o que se entende por sustentabilidade. Necessário frisar que o termo sustentabilidade tem sido alvo de disputas e que possui diferentes entendimentos. Para entender melhor o que significa e como este conceito foi sendo apropriado por diversas narrativas e atores, Gjerris *et al.* (2016) apontam que, originalmente, ele descrevia uma gestão dos recursos naturais em longo prazo dentro de um “rendimento sustentado”, servindo ao propósito de adquirir certos bens. Foi assim que se usou o conceito, principalmente até a década de 1970, quando várias conferências da Organização das Nações Unidas (ONU) debateram limites ao crescimento e à preservação de espécies. Até que o relatório Brundtland o empregou e o moldou para enfatizar a distribuição de riqueza, especialmente entre gerações. Assim, a noção de sustentabilidade possui uma dimensão temporal distinta (o *trade-off* entre as gerações presentes e futuras) e uma dimensão de justiça social (distribuição de danos e benefícios), segundo Gamborg e Sandøe (2005a). Como o título do relatório Brundtland sugere, a sociedade e a economia não deveriam basear-se apenas no interesse próprio, mas em interesses essenciais que são comuns a todos.

Hoje, no entanto, a sustentabilidade tornou-se uma rubrica abrangente sob a qual as noções de consumo sustentável de recursos, reciclagem, proteção ambiental, bem-estar animal, justiça social e responsabilidade climática estão reunidas (GAMBORG; SANDØE 2005b). Muitas vezes, a sustentabilidade é vista na abrangência de três áreas principais: econômica, ambiental e social. A primeira concentra-se em como a atividade em questão afeta a situação econômica atual e futura de indivíduos, empresas, regiões e sociedades. A segunda enfoca os efeitos que uma dada atividade tem sobre o solo, a água, o ar, o clima, a biodiversidade e a saúde, tanto em curto, como em longo prazo. A terceira abrange uma série de outras considerações que vão desde o bem-estar animal até a cultura, os impactos sociais e a saúde humana, apenas para mencionar alguns (KATES *et al*., 2005).

Sustentabilidade, portanto, não significa o mesmo para todos. Existem diferentes interpretações e diferentes equilíbrios para essas dimensões, que vão do *business as usual*, passando pela modernização até a mudança radical (SÖDERBAUM, 2014). Outra maneira de entender a sustentabilidade é distinguir entre abordagens que priorizam a eficiência ou a suficiência. Esta última reconhece os chamados limites naturais para os níveis de consumo e produção, enquanto a abordagem da eficiência sustenta uma versão mais fraca, sensível aos meios tecnológicos e aos objetivos econômicos (FUCHS; LOREK, 2005). Claramente, o que é considerado sustentável depende da abordagem "fraca" ou "forte", bem como dos valores subjacentes e de quem (ou o quê) incluir para ser motivo de preocupação. A sustentabilidade, especialmente no sentido forte – invocando limites absolutos como os limites planetários – é considerada necessária para ser associada à mudança institucional (SPANGENBERG, 2014).

A Conferência Rio + 20 reafirmou o "compromisso de melhorar a segurança alimentar e o acesso a alimentos adequados, seguros e nutritivos para as gerações presentes e futuras" e reconheceu "a necessidade de manter processos ecológicos naturais que apoiam os sistemas de produção de alimentos". A estabilidade alimentar e a sustentabilidade compartilham um elemento de tempo, mas a estabilidade ao longo do tempo não é necessariamente compatível com a sustentabilidade, por exemplo, quando maiores quantidades de insumos químicos agrícolas são necessários para manter a produção constante.

Manter o conceito de sustentabilidade no seu sentido amplo e forte na agenda política é um desafio, uma vez que seus benefícios são de longo prazo e de pouca vantagem eleitoral imediata. Em 2013, a sustentabilidade do sistema alimentar foi um tópico de discussão na Conferência da FAO, e o tema do Dia Mundial da Alimentação teve como slogan "pessoas saudáveis dependem de

sistemas alimentares saudáveis" (MEYBECK; GITZ, 2017). A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 25 de setembro de 2015, reafirma o compromisso de um mundo em que "os alimentos sejam suficientes, seguros, acessíveis e nutritivos". Dentre as 17 metas de desenvolvimento sustentável, salientam-se a meta número dois que prevê, até 2030, "acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhorar a nutrição e promover a agricultura sustentável" e a meta 12, que visa "garantir padrões de consumo e produção sustentáveis".

Para alcançar estas metas, muitas e profundas mudanças são necessárias. Nesse sentido, mesmo não dando conta de toda a complexidade envolvida, o que se buscou discutir neste livro são algumas respostas e contribuições empíricas/teóricas relativas às formas alternativas de abastecimento dadas pela aproximação entre produção e consumo – cadeias/circuitos curtos de abastecimento – e o papel do Estado no direcionamento destas novas cadeias, enquanto um comprador importante de alimentos sustentáveis.

Entende-se que a configuração do sistema alimentar dominante dada por sua globalização, pelo domínio de grandes corporações, pela produção em massa, industrializada e padronizada de alimentos e distribuída por cadeias longas de abastecimento, dominadas por poucas empresas varejistas, não é sustentável em nenhum destes aspectos – social, econômico e ambiental. Por sua vez, reavaliar o abastecimento alimentar, potencializando circuitos/cadeias curtas, oferece condições de desconcentrar e democratizar a produção e o abastecimento alimentar. Isso viabilizaria a agricultura familiar, reduziria as milhas alimentares, favoreceria a sociobiodiversidade, a sazonalidade, a vocação agrícola local, diminuiria o uso de recursos naturais e as pegadas ambientais, entre outros benefícios.

De outra parte, o Estado poderia incentivar este tipo de abastecimento e comercialização a partir de suas compras públicas, tornando-se o que a literatura internacional tem chamado de *Green State.* Nas palavras de Morgan e Sonnino (2008), se caracterizaria por um Estado democrático em que os ideais regulatórios e os procedimentos são informados por uma democracia ecológica, mais que uma democracia liberal. Portanto, a ação estatal via compras públicas e a revisão da cadeia de abastecimento seriam respostas aos problemas relativos aos agricultores familiares e aos consumidores, pondo ênfase na sustentabilidade, na segurança e soberania alimentar, na saúde pública e no desenvolvimento rural.

Diante dessas reflexões, esta obra divide-se em três seções. A primeira delas refere-se a discussões mais abrangentes e conceituais sobre sustentabilidade alimentar a partir de diferentes perspectivas e abordagens. Trata-se de

abordagens que perpassam o sistema alimentar, sua relação com a soberania e a segurança alimentar, com as formas de abastecimento, com as dietas e com o papel do Estado e suas políticas. Três capítulos constituem esta primeira seção.

O primeiro capítulo, de Alvaro Parrado-Barbosa e colaboradores, parte de uma visão histórica das relações entre sustentabilidade e alimentação, passando pelo desenvolvimento dos conceitos de direito humano à alimentação, segurança alimentar e nutricional e soberania alimentar, para, finalmente, construir uma proposta conceitual de sustentabilidade alimentar, como contribuição epistemológica para enfrentar os desafios colocados pelas relações entre a humanidade e o meio ambiente em torno dos alimentos.

O segundo capítulo, escrito por Rozane Marcia Triches, traz a discussão da sustentabilidade pelo viés do consumo, mais propriamente das dietas. Realiza um percurso histórico e conceitual sobre o que se entende por dietas sustentáveis, caracterizando-as a partir de suas dimensões ambiental, mas também nutricional, econômica, social e cultural.

Dialogando com os capítulos anteriores, o terceiro, de Lilian de Pellegrini Elias, reforça a ideia da insustentabilidade do sistema alimentar dominante, enfatizando a agricultura familiar e o local/território como fontes de inspiração para pensar alternativas mais justas e sustentáveis. Para relacionar com sua abordagem teórica, traz como exemplo empírico o sistema alimentar em Santa Catarina, problematizando-o sob as diversas narrativas que o compõe.

A segunda parte desta obra debruça-se sobre experiências com circuitos curtos de abastecimento e compras públicas de alimentos, não somente brasileiras, mas de diferentes países, oferecendo ao leitor uma ideia ampliada e variada de ações, políticas e programas que têm viabilizado novas relações entre produção e consumo em diferentes contextos. O primeiro dos sete capítulos que compõem a seção, escrito por Mariana Oliveira Ramos, Fabiana Thomé da Cruz e Gabriela Coelho-de-Souza, apresenta o caso do açaí juçara no sul do Brasil como uma rede agroalimentar alternativa. Essa rede potencializa a sociobiodiversidade, o território e os agricultores familiares, de forma a inseri-los nos mercados de forma harmônica com os valores ambientais e sociais.

No segundo capítulo desta seção, Macarena Jara-Nercasseau e Alvaro Parrado-Barbosa analisam as relações dinâmicas entre alimentos e sustentabilidade sob a perspectiva de perdas e desperdícios de alimentos (PDA) frente aos circuitos curtos de comercialização (CCC) nos contextos socioeconômicos e políticos do Chile e da Colômbia. Apesar do benefício de reduzir milhas alimentares quando os locais de produção e consumo se aproximam, em termos

ambientais e, especialmente, na perspectiva de reduzir os PDA, as políticas públicas desses dois países não contemplam essa relação benéfica, que fortaleceria o apoio estatal e social para o CCC.

A Europa, mais especificamente a experiência alemã, é apresentada por Damian Winter, Carola Strassner e Rainer Roehl, que demonstram a importância que vem sendo dada às compras públicas de alimentos sustentáveis, considerando as questões social, econômica e com menor impacto ambiental. Nesse sentido, esforços regulatórios e de incentivo têm sido realizados para incrementar a produção e a aquisição de produtos orgânicos em detrimento dos convencionais para abastecer os serviços de alimentação coletiva.

Outra faceta dos circuitos curtos de suprimento analisados por Leidy Viviana Sandoval-Jimenez e Alvaro Parrado-Barbosa é a dos programas indígenas de alimentação escolar na Colômbia, como é o caso do povo da Nasa, a segunda maior população do país. São analisadas suas características e contribuições para a autonomia, soberania e segurança alimentar e nutricional dessa população. É descrito como, neste caso, a recuperação dos conhecimentos e práticas agrícolas tradicionais, o fortalecimento da economia local e os curtos-circuitos são promovidos, especialmente pelas comunidades indígenas que foram historicamente violadas e forçadas à ocidentalização.

No Brasil, experiências com compras institucionais no modelo de cadeias/circuitos curtos têm se proliferado com resultados bastante exitosos. O capítulo de Estevan Leopoldo de Freitas Coca e Mariana Medeiros Alves explana um exemplo de política pública que costura todas as discussões precedentes que é o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) brasileiro. Este é reflexo do papel do estado e dos atores sociais possibilitando cadeias curtas de abastecimento que abarcam o desenvolvimento rural e a proteção social por meio da compra de alimentos locais e de agricultores familiares.

Minas Gerais é um dos primeiros estados a inovar e a se destacar nesse sentido. Renata Souza Seidl e Manoela Rodrigues de Carvalho descrevem os motivos disso, com os exemplos de gestão e de governança na execução dos programas de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar e da reorganização do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no período de 2015/2018.

O capítulo que encerra a segunda seção, escrito por Marianela Zúñiga-Escobar, Cátia Grisa e Gabriela Coelho-de-Souza, analisa o caso das Escolas Sustentáveis na Costa Rica como experiência de compras públicas de alimentos. Essa iniciativa surgiu de uma aliança entre a cooperação do Governo do Brasil e a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) na Costa Rica.

A análise é baseada em um estudo realizado com atores dos sistemas alimentares relacionados às Escolas Sustentáveis, a partir de uma abordagem sistêmica e análise de governança no âmbito dos princípios de intersetorialidade, participação, integralidade e integração da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN).

A terceira seção, constituída de seis capítulos, foi delineada para tratar exclusivamente das compras públicas de alimentos para os Restaurantes das Universidades Federais do Sul do Brasil. Ela é, em grande parte, fruto de pesquisas realizadas a partir do Projeto intitulado "Compras públicas e circuitos curtos da agricultura familiar: a promoção da segurança alimentar e nutricional por meio do abastecimento alternativo no sul do Brasil e Colômbia"[1]. Parte deste projeto tinha por objetivo estudar a implantação e implementação do Decreto n° 8.473, de 22 de junho de 2015, que estabelece, no âmbito da Administração Pública federal, o percentual mínimo de 30% destinado à aquisição de gêneros alimentícios de agricultores familiares e suas organizações, a partir de 1º de janeiro de 2016 (BRASIL, 2016). A atualidade desta normativa e do olhar sobre o mercado das compras públicas para os Restaurantes Universitários (RU) traz para esta seção um caráter singular, dado que há poucos estudos no Brasil sobre esta temática. Isso revela o quanto este setor público esteve à margem dos estudos acadêmicos sobre sustentabilidade e segurança alimentar e nutricional até o presente momento.

No primeiro capítulo, Elis Carolina de Souza Fatel e colaboradores fazem uma análise de editais de contratação de serviços de alimentação nas Universidades Federais do sul do Brasil. Ao mesmo tempo em que trazem um panorama sobre o perfil do funcionamento dos Restaurantes Universitários enquanto importantes equipamento de SAN, discutem se as informações contidas em tais editais são abrangentes e claras o suficiente para permitir que os diferentes contratos públicos dos restaurantes tenham maiores chances de garantir a oferta de uma alimentação de qualidade ao público beneficiário.

Considerando que há poucos estudos sobre RU na promoção da SAN e sustentabilidade, no segundo e terceiro capítulos, as autoras analisam, a partir de dados quanti e qualitativos, a execução do Decreto n° 8.473/2015, que prevê a compra de alimentos da Agricultura Familiar (AF) via Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), em Universidades Federais do Sul do Brasil. No segundo capítulo, Rozane Marcia Triches e colaboradoras apresentam os resultados da pesquisa realizada com 51 RU das Universidades Federais e os mecanismos de acesso construídos pelos atores envolvidos para viabilizar as compras da AF. Mesmo diante de alguns avanços, há um destaque para o não cumprimento

---

1 Aprovado na Chamada CNPq/MCTIC Nº 016/2016.

de tal legislação na grande maioria das Universidades. Já no terceiro capítulo, Adriely Lourdes Culpani, Giovana Paludo Giombelli e Rozane Marcia Triches centralizam a análise especificamente em Universidades de um dos Estados da região Sul do Brasil: o Paraná. Da mesma forma, chamam a atenção que há poucos avanços na compra da AF, bem como para a terceirização dos RU como um processo importante que tem dificultado a execução do decreto.

De outro lado, nos próximos dois capítulos, os autores chamam a atenção para experiências exitosas na compra de alimentos da agricultura familiar para os RU, destacando as potencialidades desse processo na promoção de sistemas alimentares mais sustentáveis. No quarto capítulo da seção, Luciana de David Parizotto e Carla Rosane Paz Arruda Teo apresentam a aquisição de alimentos da AF para o RU do *Campus* Chapecó da Universidade Federal da Fronteira Sul. Pela perspectiva da historicidade desse fenômeno que culmina na gestão do RU em um formato de "Concessão Sustentável", trazem os aspectos que tornam esse restaurante um caso exitoso no processo de compras públicas de alimentos da agricultura familiar. No quinto capítulo, Ludymila Schulz Barroso e Eliziane Nicolodi Francescato Ruiz descrevem, ao encontro de algumas das metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), os resultados positivos do processo de execução do PAA nos RU da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Por fim, Cassiani Gotama Tasca, Suellen Secchi Martinelli e Suzi Barletto Cavalli fecham a seção e a obra estreitando a relação entre sustentabilidade do sistema alimentar e o processo produtivo de refeições em suas diferentes etapas, não somente no ambiente dos RU, mas nos diversos locais públicos/privados de alimentação coletiva.

Essas temáticas tomam uma dimensão ainda mais ampla e importante neste momento, já que se está diante da pandemia de Covid 19, que revela ainda mais a fragilidade do sistema alimentar dominante. Esta crise de saúde pública e a consequente reclusão da população têm levado a riscos de desabastecimento, sérias falhas de acesso aos gêneros alimentícios, principalmente de pessoas em maior vulnerabilidade social e precarização do trabalho. Para além das consequências, as possíveis causas desta pandemia estão relacionadas ao modelo de produção de alimentos pautado nos monocultivos que desmatam florestas, diminuem a biodiversidade, desequilibram os ecossistemas por meio do uso indiscriminado de agrotóxicos, insumos químicos e tecnologias genéticas. Essas mudanças favorecem a proliferação e disseminação de patógenos que até então eram protegidos pelas ecologias florestais, levando a novas ameaças à saúde (WALLACE, 2016). Por seu turno, na pecuária, reproduzem-se os sistemas de

confinamento e uso de antibióticos que favorecem ainda mais a disseminação, o fortalecimento e a mutação de micro-organismos que criam novas e sérias doenças aos animais e humanos.

Portanto, diante de novos e já conhecidos reptos, a ciência, a sociedade e a política são desafiados a pensarem diferentes formas de produção, abastecimento e consumo alimentar que criem sistemas mais resilientes e sustentáveis.

Alvaro Parrado-Barbosa
Eliziane Nicolodi Ruiz
Rozane Marcia Triches

(Organizadores)

REFERÊNCIAS

FUCHS, D.; LOREK, S. Sustainable consumption governance: A history of promises and failures. **Journal of Consumer Policy**, v. 28, n. 3, p. 261–288, 2005.

GAMBORG, C.; SANDØE, P. – Dilemmas and the need for dialogue. *In:* HOLM, S.; GUNNING, J. (ed.). **Ethics, Law and Society**. Hants: Ashgate, 2005a. p. 123-130.

GAMBORG, C.; SANDØE, P. Sustainability in farm animal breeding. A review. **Animal Production Science**, v. 92, n. 3, p. 221–231, 2005b.

GJERRIS, M; GAMBORG, C; SAXE, H. What to Buy? On the Complexity of Being a Critical Consumer. **J Agric Environ Ethics**, v. 29, p. 81–102, 2016.

KATES, R. W.; PARRIS, T. M.; LEISEROWITZ, A. What Is sustainable development? Goals, indicators, values, and practice. **Environment:** Science and Policy for Sustainable Development, v. 47, n.3, p. 8-21, 2005.

MORGAN, K.; SONINNO, R. **The school food revolution**: public food and the challenge of sustainable development. London: Earthscan, 2008.

MEYBECK, A; GITZ, V. Sustainable diets within sustainable food systems. **Proceedings of the Nutrition Society**, v. 76, p. 1-11, 2017.

SÖDERBAUM, P. The role of economics and democracy in institutional change for sustainability. **Sustainability**, v. 6, p. 2755-2765, 2014.

SØRENSEN, M. P. Liberal democratic society and political consumerism—A problematic combination. *In*: BOSTRÖM, M.; FØLLESDAL, A.; KLINTMAN, M.; MICHELETTI, M.; SØRENSEN, M. P. (ed.). **Political consumerism**: Its motivations, power, and conditions

in the Nordic countries and elsewhere. Proceeding from the 2nd International Seminar on Political Consumerism, Oslo, 27-29, 2005. p. 59-76.

SPANGENBERG, J. H. Institutional change for strong sustainable consumption: Sustainable consumption and the degrowth economy. **Sustainability**: Science, Practice and Policy, v. 10, p. 62-76, 2014.

WALLACE, R. **Big Farms Make Big Flu**: Dispatches on Infectious Disease, Agribusiness, and the Nature of Science, New York: Monthly Review Press, 2016.

PREFACIO

Es un honor escribir el prefacio de esta obra que agrupa importantes reflexiones sobre los sistemas agroalimentarios, el abastecimiento de alimentos y el papel del Estado en las decisiones de política sobre un campo de estudio cuya relevancia se explicita por el nexo que establece entre salud, nutrición, sostenibilidad y justicia social.

Hoy, bajo las circunstancias de una crisis sistémica sin precedentes ocasionada por la Covid-19. Ese nexo gana una altísima centralidad por la urgencia de pensar caminos posibles que garanticen el derecho a una alimentación adecuada y a la soberanía, seguridad alimentaria y nutricional. La pandemia, fenómeno que se expandió por el mundo a una velocidad avasalladora, impacta de forma, igualmente sorprendente, las dinámicas sociales y económicas de América Latina y el Caribe. Según proyecciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Covid-19 llevará a la perdida de la renta de 5% de la población económicamente activa. Sumado a esto, son preocupantes los datos sobre pobreza divulgados por la comisión, de forma conjunta con la Food and Agriculture Organization (FAO; CEPAL, 2020). En la región, pueden ser 83,4 millones de personas que lleguen a la situación de extrema pobreza. Considerando que en América Latina y el Caribe el hambre se deriva, principalmente, de la pobreza extrema y no de la falta de alimentos, se concluye que habrá un aumento significativo de los niveles de hambre por la dificultad de esas personas en adquirir los alimentos.

La cifra lamentable de 53,7 millones de personas que, en 2016-2018, estaban en situación de grave inseguridad alimentaria seguirá creciendo. En 2016, cuando investigadoras e investigadores de Brasil y Colombia iniciaron los trabajos que concluyen con la publicación de esta obra, no era posible vislumbrar que cuatro años después, la situación de hambre, ya instalada en esos países, sería rápidamente profundizada por la pandemia. Es así como, a pesar de ser la incerteza la característica sobresaliente de este tiempo, los textos, resultantes de la construcción conjunta entre especialistas de los dos países mencionados, aporta importantes ideas para desde ahora, iniciar acciones que disminuyan el sufrimiento de las personas más afectadas por la Covid-19.

Como sociedad, no podemos seguir desconociendo las cifras dramáticas de personas que no tienen acceso permanente y regular a una alimentación en cantidad y cualidad adecuadas. De igual forma, no podemos desconocer que, en el mundo, 45% de las muertes de niñas y niños, menores de cinco años, son ocasionadas por problemas de desnutrición crónica o mala nutrición. Caminos posibles están siendo señalados desde la década de los años noventa, reivindicando la necesaria transformación de los sistemas agroalimentarios para sistemas que sean sostenibles. Más recientemente, se agrega a esa discusión la necesaria articulación con la agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), así como discusiones relacionadas con perspectivas de desarrollo que faciliten la coordinación, la articulación y las sinergias en contraposición a visiones sectoriales que bloquean las posibilidades de cambiar la realidad de ese conjunto de latinoamericanos que van a dormir con el estómago vacío. La pandemia y su origen zoonótico, ilustra muy bien la complejidad de los problemas a los cuales estamos enfrentados y el error de abordarlos desde modelos de desarrollo reduccionistas con evidencias contundentes de su baja efectividad.

Transformar los sistemas agroalimentarios implica, en primer lugar, comprenderlos en su complejidad, muldimensionalidad y multiescalaridad. Especialistas del Grupo de Estudios e Investigaciones en Alimentación, Agricultura y Desarrollo (GEPAD), de acuerdo con Priess *et al*. (2020), nos recuerdan que los alimentos, además de suplir la necesidad biológica de la sobrevivencia, son centrales en nuestras culturas, fuentes de renta de millones de trabajadores, como activos económicos importantes en varios países. A pesar de esos beneficios, los sistemas agroalimentarios dominantes son cuestionados. Las ricas argumentaciones que el lector encontrará en este libro le permitirán entender el porqué de esos cuestionamientos y concluir, junto con los autores, que los flujos alimentarios conducidos por largas cadenas de abastecimiento, controladas por

un número reducido de corporaciones multinacionales crea más problemas que soluciones en términos de sostenibilidad social, económica y ambiental.

En un seminario reciente[1], promovido por la Fundación Futuro Latinoamericano, Claudia Martínez, Directora Ejecutiva de E3 (Ecología, Economía y Ética), afirmaba que los sistemas alimentares son cruciales para pensar el futuro de América Latina, así como caminos para un desarrollo sostenible que sea duradero, más allá de respuestas emergenciales impuestas por la pandemia. Para Claudia, es necesaria la diversificación del abastecimiento alimentar, reactivando la demanda de lo que se consume y superando la poca variedad de productos consumidos – sólo 150 especies dentro del basto abanico de 14.000 existentes y posibles de utilizadas como alimento.

Para el Panel de Alto Nivel de Especialistas en Seguridad Alimentar y Nutricional del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de la FAO (FAO, 2020), es necesario incorporar a las cuatro dimensiones reconocidas de la seguridad alimentaria y nutricional (disponibilidad, acceso, utilización y estabilidad), la *agencia y la sostenibilidad.* La agencia de las personas para decidir sobre el propio flujo de los sistemas agroalimentarios, desde la producción hasta el consumo (qué comer, qué producir, cómo procesar y distribuir) así como su participación activa en la definición de las acciones públicas que reglamentan esos sistemas. En relación a la sostenibilidad, tema tratado de forma amplia y actual en este libro, se habla de promover y garantizar la seguridad alimentaria y nutricional, sin comprometer la base ecosistémica, social y económica que, a su vez, son las que permiten la seguridad alimentaria y nutricional.

El desafío de transformar radicalmente los sistemas agroalimentarios no se resume al cumplimento del ODS nº 2 (hambre zero y agricultura sostenible). Pensar en sistemas agroalimentarios sostenibles significa que todas las personas tengan acceso a dietas nutritivas y saludables, que haya renovación de los ecosistemas, mitigación de cambios climáticos e inclusión de grupos de población más pobres (CARON *et al*., 2018).

La perspectiva territorial es estratégica para que este abordaje emergente de los sistemas agroalimentarios sostenibles se pueda consolidar. En varios de los capítulos de este libro encontrarán evidencias del porqué de su relevancia. Usando las palabras de Arilson Favareto (2020), existe una serie de “oportunidades para una transición sostenible”, las cuales son de naturaleza territorial y pueden ser aprovechadas por excelencia en los espacios rurales. Es ahí donde se

1 www.facebook.com/futurolatinoamericano/videos/346619289688365/?v=346619289688365

produce gran parte de los alimentos, de materiales y energía de que dependen las sociedades humanas, como se realizan servicios ecosistémicos (p. 21). Lo anterior, aun siguiendo a Favareto, configura la posibilidad de constitución de sistemas territoriales más eficientes en la relación de la sociedad con la naturaleza.

De la misma manera que Patrick Caron, la propuesta de Arilson invita a constituir nuevas tramas territoriales que aproximen el campo y la ciudad a partir de relaciones de "complementariedad y fecundidad y no de escisión y esterilización" (p.23). Para Caron, es necesario un "contrato social rural-urbano renovado como uno de los determinantes para el cumplimiento de los ODS de forma sinérgica y, para lo cual, se hace necesario una "acción colectiva de transformación".

Para terminar, me gustaría invitar a William Ospina quien, en 2018, escribía de forma premonitoria:

> nunca hubo tantas tareas para la solidaridad humana, pero estoy seguro que sólo gracias a ella será posible reencontrarse con la normalidad del vivir, o fundar esa normalidad que nunca tuvimos…si viene la tormenta, que la tormenta seamos nosotros, o, como acabo de leer en alguna parte, según la sentencia del pueblo hopi, *nosotros somos aquellos a los que estábamos esperando*.

Este libro es el resultado de un trabajo colaborativo entre personas comprometidas con procesos de transformación que contribuyan a resolver los problemas históricos de pobreza, hambre y deterioro de los recursos naturales de países tan biodiversos y ricos sociales, culturalmente, como son Brasil y Colombia.

¡Buena Lectura!

Mireya E. Valencia Perafán

PREFÁCIO

É uma honra escrever o prefácio para esta obra que reúne importantes reflexões sobre os sistemas agroalimentares, o abastecimento alimentar e o papel do Estado nas decisões políticas num campo de estudo cuja relevância é explicitada pelo vínculo que estabelece entre saúde, nutrição, sustentabilidade e justiça social.

Hoje, nas circunstâncias de uma crise sistêmica sem precedentes causada pela Covid-19, esse nexo ganha uma centralidade muito elevada devido à urgência de se pensar nos caminhos possíveis que garantam o direito à alimentação adequada e à soberania e segurança alimentar e nutricional. A pandemia, fenômeno que se espalhou pelo mundo em uma velocidade avassaladora, tem um impacto igualmente surpreendente na dinâmica social e econômica da América Latina e do Caribe. Segundo projeções da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), a Covid-19 acarretará a perda de renda de 5% da população economicamente ativa. Além disso, são preocupantes os dados sobre pobreza divulgados pela comissão, em conjunto com a Organização para a Alimentação e Agricultura (FAO; CEPAL, 2020). Na região, pode haver 83,4 milhões de pessoas que chegam à situação de extrema pobreza. Considerando que a fome na América Latina e no Caribe é derivada, principalmente, da extrema pobreza e não da falta de alimentos, conclui-se que haverá um aumento significativo dos níveis de fome devido à dificuldade dessas pessoas em adquirir alimentos.

O número infeliz de 53,7 milhões de pessoas que, em 2016-2018, sofriam de insegurança alimentar grave vai continuar a crescer. Em 2016, quan-

do pesquisadores do Brasil e da Colômbia iniciaram o trabalho que se encerra com a publicação desta obra, não era possível prever que, quatro anos depois, a situação da fome, já instalada naqueles países, seria rapidamente agravada pela pandemia. Assim, apesar de a incerteza ser a característica marcante desta época, os textos, resultantes da construção conjunta entre especialistas dos dois países mencionados, trazem ideias importantes para que, a partir de agora, se iniciem ações que reduzam o sofrimento dos mais afetados pela Covid-19.

Como sociedade, não podemos continuar a ignorar o número dramático de pessoas que não têm acesso permanente e regular a alimentos em quantidade e qualidade adequadas. Da mesma forma, não podemos ignorar que, no mundo, 45% das mortes de meninas e meninos, menores de cinco anos, são causadas por problemas de desnutrição crônica ou má nutrição. Possíveis caminhos vêm sendo apontados desde a década de 1990, exigindo a necessária transformação dos sistemas agroalimentares em sistemas sustentáveis. Mais recentemente, agregou-se a essa discussão a necessária articulação com a agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), bem como as discussões relacionadas às perspectivas de desenvolvimento que facilitam a coordenação, a articulação e as sinergias em contraposição às visões setoriais que bloqueiam as possibilidades para mudar a realidade daquele grupo de latino-americanos que vai dormir de estômago vazio. A pandemia e sua origem zoonótica ilustram muito bem a complexidade dos problemas que enfrentamos e o erro de abordá-los a partir de modelos de desenvolvimento reducionistas, com fortes evidências de sua baixa eficácia.

Transformar os sistemas agroalimentares implica, em primeiro lugar, compreendê-los na sua complexidade, multidimensionalidade e multiescalaridade. Especialistas do Grupo de Estudos e Pesquisas em Alimentação, Agricultura e Desenvolvimento (GEPAD), de acordo com Priess *et al*. (2020), nos lembram que a alimentação, além de suprir a necessidade biológica de sobrevivência, é central em nossas culturas, fontes de renda para milhões de trabalhadores, como ativos econômicos importantes em vários países. Apesar desses benefícios, os sistemas agroalimentares dominantes estão em questão. Os ricos argumentos que o leitor encontrará neste livro permitirão compreender o porquê dessas questões e concluir, juntamente com os autores, que os fluxos de alimentos conduzidos por longas cadeias de abastecimento, controladas por um pequeno número de empresas multinacionais, criam mais problemas do que soluções em termos de sustentabilidade social, econômica e ambiental.

Em um seminário recente[1], promovido pela Fundación Futuro Latinoamericano, Claudia Martínez, Diretora Executiva da E3 (Ecologia, Economia e Ética), afirmou que os sistemas alimentares são fundamentais para pensar o futuro da América Latina, assim como caminhos para um desenvolvimento sustentável que é duradouro, além das respostas emergenciais impostas pela pandemia. Para Claudia, é preciso diversificar a oferta de alimentos, reativando a demanda pelo que se consome e superando a pouca variedade de produtos consumidos – apenas 150 espécies dentro da vasta gama de 14 mil existentes e possíveis de serem utilizadas como alimento.

Para o Painel de Especialistas de Alto Nível em Segurança Alimentar e Nutricional do Comitê da FAO sobre Segurança Alimentar Mundial (FAO, 2020), é necessário incorporar as quatro dimensões reconhecidas de segurança alimentar e nutricional (disponibilidade, acesso, utilização e estabilidade), *agência e sustentabilidade.* A agência das pessoas para decidir sobre o próprio fluxo dos sistemas agroalimentares, da produção ao consumo (o que comer, o que produzir, como processar e distribuir), bem como a sua participação ativa na definição das ações públicas que regulam esses sistemas. Em relação à sustentabilidade, tema abordado de forma ampla e atual neste livro, falamos em promover e garantir a segurança alimentar e nutricional, sem comprometer o ecossistema, a base social e econômica que, por sua vez, são os que permitem a segurança alimentar e nutricional.

O desafio de transformar radicalmente os sistemas agroalimentares não se limita a cumprir o ODS nº 2 (fome zero e agricultura sustentável). Pensar em sistemas agroalimentares sustentáveis significa que todas as pessoas tenham acesso a dietas nutritivas e saudáveis, que haja renovação dos ecossistemas, mitigação das mudanças climáticas e inclusão de grupos populacionais mais pobres (CARON *et al.*, 2018).

A perspectiva territorial é estratégica para que esta abordagem emergente de sistemas agroalimentares sustentáveis possa ser consolidada. Em vários capítulos deste livro, você encontrará evidências de por que ele é relevante. Nas palavras de Arilson Favareto (2020, p. 21), há uma série de "oportunidades de transição sustentável", que são de natureza territorial e podem ser exploradas por excelência nos espaços rurais. É aqui que grande parte dos alimentos, materiais e energia dos quais as sociedades humanas dependem é produzida, à medida que os serviços ecossistêmicos são realizados. O exposto,

1 https://www.facebook.com/FuturoLatinoamericano/videos/346619289688365/?v=346619289688365

mesmo seguindo Favareto, configura a possibilidade de constituição de sistemas territoriais mais eficientes na relação da sociedade com a natureza.

À semelhança de Patrick Caron, a proposta de Arilson convida-nos a estabelecer novas parcelas territoriais que aproximem o campo e a cidade a partir de relações de "complementaridade e fecundidade e não de divisão e esterilização" (p. 23). Para Caron, um "contrato social rural-urbano renovado é necessário como um dos determinantes para o cumprimento dos ODS de forma sinérgica e, para o qual, é necessária uma ação coletiva de transformação."

Para encerrar, gostaria de convidar William Ospina que, em 2018, escreveu de forma premonitória:

> Nunca houve tantas tarefas para a solidariedade humana, mas tenho a certeza que só graças a ela será possível redescobrir a normalidade de viver, ou encontrar aquela normalidade que nunca tivemos… se vier a tempestade, que a tempestade sejamos nós, ou, como acabei de ler algures, segundo a frase do povo Hopi, *somos nós que estávamos à espera*.

Este livro é o resultado de um trabalho colaborativo entre pessoas comprometidas com processos de transformação que contribuem para resolver os problemas históricos da pobreza, da fome e da deterioração dos recursos naturais em países tão biodiversos e tão ricos social e culturalmente, como Brasil e Colômbia.

Boa leitura!

Mireya E. Valencia Perafán

REFERÊNCIAS

CARON, P. *et al.* . Food systems for sustainable development: proposals for a profound four-part transformation. **Agronomy for Sustainable Development**, v. 38, n. 4, p. 38-41, 2018. DOI: 10.1007/s13593-018-0519-1

FAO. **Food Security and nutrition building a global narrative towards 2030**. Disponível em: http://www.fao.org/cfs/cfs-hlpe/en/. Acesso em: 8 jan. 2021.

FAO e CEPAL. **Comunicado de Imprensa** (16/06/2020). Disponível em: https://www.cepal.org/pt-br/comunicados/fao-cepal-milhoes-pessoas-podem-cair-extrema-pobreza-podem-passar-fome-2020-america. Acesso em: 8 jan. 2021.

FAVARETO, A. Territórios rurais em um mundo urbanizado e globalizado: paradoxos e transição para a sustentabilidade. *In:* GUIBERT, M.; SABOURIN, É. (coord.). **Ressources, inégalités et développement des territoires ruraux en Amérique latine, dans la Caraïbe et en Europe**, Paris, Institut des Amériques/Agence française de développement/Fondation EU-LAC, 2020.

OSPINA, W. **El Taller, el templo y el hogar**. Literatura Random Hause: Bogotá, 2018.

PRIESS, P.; SCHNEIDER, S.; GRISA, C.; MOLINA, A. Os sistemas agroalimentares e crise COVID–19: é possível um cenário mais justo e equitativo? *In:* PEREIRA SANTOS, R.; POCHMANN, M. (org). **Brasil Pós-Pandemia**: reflexões e propostas. Alexa Cultural: São Paulo, 2020.

PARTE 1
SISTEMAS AGROALIMENTARES SAUDÁVEIS E SUSTENTÁVEIS

Capítulo 1

SOSTENIBILIDAD O SUSTENTABILIDAD ALIMENTARIA: REFLEXIONES Y APORTES CONCEPTUALES

Alvaro Parrado-Barbosa
Sergio Benavides-Ocampo
Lyna Olarte-Arias
Erika Méndez-Badel

INTRODUCCIÓN

Una de las necesidades vitales de cualquier ser viviente es la de asegurar las fuentes de alimentación que le aporten los nutrientes y la energía suficientes para la sobrevivencia. El aseguramiento del alimento ha sido fuente de conflicto o de sinergia entre los diferentes seres vivientes. Esta necesidad impulsó a los primeros homínidos a desplazarse constantemente y en el caso del *homo sapiens*, a invadir y conquistar territorios hasta alcanzar los lugares más remotos del planeta.

Históricamente la humanidad ha tenido que enfrentar el reto de garantizar la sostenibilidad de su alimentación. El desarrollo de la agricultura hace más de 10.000 años permitió el abastecimiento continuo de los alimentos y el consecuente aumento poblacional. El paso de la humanidad de una vida nómada a una sedentaria facilitó la consolidación de núcleos de población que darían paso a cambios en las estructuras sociales y a grandes desarrollos tecnológicos, pero también retarían

la capacidad de carga de los ecosistemas con consecuencias nefastas en algunos casos (GONZÁLEZ; LÓPEZ, 2010). La vida sedentaria en torno a la agricultura, fue también la base del intercambio de productos entre diferentes grupos humanos, que permitió que algunas especies animales y vegetales llegaran a nuevos hábitats, cambiando el paisaje natural y alterando los procesos evolutivos.

En algunas de las civilizaciones con mayor crecimiento poblacional, apareció una agricultura a gran escala, basada en la producción de pocas especies vegetales y animales en grandes extensiones de área, que contrastaba con la producción a pequeña escala destinada al autoconsumo de las familias y al intercambio de excedentes. Con la invasión del actual continente americano por parte de Europa, se generó una estructura bimodal de la producción de alimentos; los europeos establecieron modelos de monocultivo y ganadería extensiva con una lógica mercantilista, mientras la producción indígena -y posteriormente campesina-, caracterizada por ser diversa, resiliente y a pequeña escala, se convirtió en la base de la seguridad alimentaria y nutricional (SAN) de las nacientes colonias, estructura que se mantuvo tras la independencia y sigue definiendo la producción de alimentos en la actualidad en la mayor parte del planeta.

En 1798, el pastor anglicano Robert Malthus advirtió sobre la imposibilidad de mantener el crecimiento de la población por encima de la capacidad de producir alimentos. Estas observaciones fueron subvaloradas por otros economistas como David Ricardo y Karl Marx ante los avances tecnológicos de la Revolución Industrial que prometían una producción ilimitada de alimentos. La fe positivista en la ciencia y la tecnología recibió un nuevo impulso en la segunda mitad del siglo XX con el desarrollo de la Revolución Verde, que logró incrementar significativamente los rendimientos de los cereales de mayor consumo mundial y de otros cultivos, por lo que se creyó que el avance tecnológico garantizaría la estabilidad de la oferta de alimentos. Pero en los años 60 se comenzaron a ver los estragos ambientales del uso indiscriminado de agroquímicos, denunciados por Rachel Carson en 1962 en su popular obra *La Primavera Silenciosa*, detonante de los movimientos ecologistas de los años 60 y 70 que presionaron a los gobiernos del mundo a establecer políticas de conservación natural que se consolidarían en la llamada Primera Cumbre de la Tierra celebrada por la ONU en Estocolmo en 1972. En ese mismo año el Club de Roma publicó *Los límites del crecimiento*, donde se retoman los postulados de Malthus añadiendo al problema del crecimiento poblacional con respecto a la producción de alimentos, la explotación y contaminación de los recursos naturales que llevarían a alcanzar la capacidad de carga del planeta.

En 1987, otro estudio conocido como el Informe Bruntland analizó nuevamente los impactos ambientales de la actividad humana y propuso el concepto de Desarrollo Sostenible o Sustentable, definiéndolo como aquel que “busca satisfacer las necesidades y aspiraciones del presente sin comprometer la capacidad de satisfacer las del futuro” (UICN, 1987). Nuevamente se promovió la inclusión de los asuntos ambientales en la agenda política, lográndose otra cumbre mundial en Río de Janeiro en 1992 que logró comprometer a la mayoría de naciones con la implementación de estrategias de sostenibilidad.

Tanto el término “sostenibilidad” adoptado en este capítulo, como el de “sustentabilidad” utilizado en otros documentos en español (y sustentabilidade en portugués), provienen de la expresión del inglés sustainability popularizada por el informe Brundtland en 1987 y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992; término que a su vez se deriva del latín sustenere, que significa “sostener o mantener elevado”, con lo que el significado literal desde una perspectiva ecológica es el mantenimiento de la base de los recursos naturales (GUDYNAS, 2004). La Real Academia de la Lengua Española (RAE) define la cualidad de ser sostenible como: “…que se puede mantener durante largo tiempo sin agotar los recursos o causar grave daño al medio ambiente…”; es decir, no se trata de no utilizar los recursos, sino hacerlo de una manera que no cause daños al medio ambiente y más bien promueva su conservación a futuro, como lo propuso el Informe Brundtland. En Colombia se prefiere utilizar el término “sostenible” como lo hace la ONU (por ejemplo la institucionalidad ambiental la encabeza Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible), mientras que en otros países iberoamericanos se prefiere el de “sustentable”, diferenciando en algunos casos lo “sostenible” con un énfasis en el sostenimiento del crecimiento económico y el desarrollo tecnológico (o “sostenibilidad débil” donde se espera sustituir el cada vez más reducido capital natural por el capital creado por el hombre) y lo “sustentable” (o sostenibilidad fuerte), considerando el equilibrio ambiental dentro de los límites planetarios y unos nuevos relacionamientos de la humanidad con su entorno (DALY, 1991. LEFF, 1998. ELIZALDE, 2003. GUDYNAS, 2004). En ese sentido, los dos términos hacen referencia a un mismo principio, el cual tiene que ver con garantizar el equilibrio de los ecosistemas que sostienen la vida humana.

Las prácticas de sobre-explotación de los recursos naturales o de los actualmente denominados servicios ambientales, han alternado con prácticas de producción sostenible de alimentos que también han sido desarrolladas desde la antigüedad, ejemplo de ello son la rotación de cultivos y los policultivos,

huertas o chagras, la fertilización orgánica y el control natural de plagas y enfermedades. Retomando estas prácticas ancestrales, desde el siglo XIX han surgido propuestas alternativas como la agricultura biodinámica, la permacultura, la agricultura natural y más recientemente la agricultura orgánica y la agroecología. Desde instituciones como la FAO se habla de "sistemas alimentarios sostenibles", incluyendo en este concepto los problemas asociados a la distribución y consumo de alimentos, y no solamente a su producción. Sin embargo, poco se cuestiona el modelo económico hegemónico basado en el comercio internacional y la acumulación de capital, que promueve modos de producción, distribución y consumo insostenibles.

El concepto de sostenibilidad alimentaria emerge en las últimas dos décadas como un asunto complejo, dinámico y multifactorial. Garnett (2013) define tres perspectivas de la sostenibilidad alimentaria (food sustainability): eficiencia productiva (bajo el paradigma tecnológico de la sostenibilidad débil), restricción de la demanda, y gobernanza y transformación del sistema alimentario con énfasis en los pequeños productores. Estas tres perspectivas o enfoques tienen fortalezas y debilidades, y subvaloran un elemento en común: la distribución de los alimentos, por lo que se requieren aproximaciones más integrales. Con el fin de medir la sostenibilidad alimentaria, se han desarrollado algunos índices que van desde la simplicidad del paradigma malthusiano del crecimiento de la producción de alimentos Vs. el crecimiento de la población, como el desarrollado en la universidad de Chapingo en 2008, hasta los de Barilla Center (2018) con 37 indicadores en torno a tres categorías: pérdidas y desperdicios de alimentos, agricultura sostenible y nutrición, y el del CIAT (2019) que añade a las clásicas dimensiones económica, social y ambiental de la sostenibilidad, la de seguridad alimentaria y nutricional (food security & nutrition) con 27 indicadores en total.

El siglo XXI ha estado marcado por un doble discurso en las políticas y acciones dirigidas a garantizar la sostenibilidad planetaria; a pesar de que la promulgación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se constituye en un hito histórico al ser el marco de la agenda política internacional trazado por la Organización de Naciones Unidas (ONU) para 2015-2030, en la práctica pocas naciones están dispuestas a cambiar el modelo de producción, distribución y consumo, y por el contrario, se viene fortaleciendo la negación del origen de los desequilibrios ambientales por la intervención del ser humano (por ejemplo frente al cambio climático) y resurge la fe en el avance científico-tecnológico, mientras se considera que el hambre que sigue padeciendo la sexta parte de la humanidad y que desde el 2015 viene nuevamente en aumento, es más un problema social y económico que ambiental (FAO, 2018).

La producción de alimentos de origen vegetal y animal es la principal fuente de gases de efecto invernadero, el mayor consumidor de agua potable y la causa central del deterioro de los suelos y la desertificación. Sumado a esto, alrededor de la tercera parte de los alimentos que se producen en el mundo se pierden en las cadenas de producción y distribución, o se desperdician en la fase de comercialización final y consumo. La alimentación de los animales destinados al consumo humano es otra fuente de desequilibrio ambiental; a medida que aumenta el consumo de carne crecen rápidamente los cultivos de soya y maíz, muchos de ellos gracias a la deforestación de selvas como en el caso emblemático de la amazonia brasilera, cuyos granos van para países como China para alimentar animales que una vez sacrificados, pueden ser exportados en forma de alimentos procesados.

Estos problemas ambientales se han venido incrementando frente a unas instituciones débiles en cuanto a regulaciones ambientales y que a cambio continúan promoviendo los modos de producción basados en la Revolución Verde y en desarrollos posteriores como los cultivos transgénicos, o que buscan seguir impulsando este modelo inequitativo social y ambientalmente, con propuestas basadas en el desarrollo tecnológico y algunas medidas de mitigación como las denominadas "Economía Verde" y más recientemente la "Economía Circular".

Ante este panorama es necesario incorporar de manera profunda y estructural el concepto de sostenibilidad a los procesos vinculados con la alimentación humana y de otros seres vivos. En palabras de Schutter (2014): *"Debe formularse un nuevo paradigma centrado en el bienestar, la resiliencia y la sostenibilidad, que sustituya el paradigma orientado a la productividad, para poder apoyar mejor la realización plena del derecho a la alimentación adecuada"*.

Este capítulo explora aspectos históricos, sociales, políticos y ambientales vinculados a la sostenibilidad alimentaria, y aporta elementos para su conceptualización y uso como un enfoque pertinente para abordar los múltiples desafíos que plantean las relaciones entre la humanidad y el ambiente en torno a la alimentación.

SOSTENIBILIDAD Y ALIMENTACIÓN EN LA AMÉRICA PREHISPÁNICA

Actualmente en el mundo hay más de 370 millones de personas que se autoidentifican como indígenas, distribuidos en alrededor de unos 90 países. Estas comunidades manejan el 11% de las tierras forestales del mundo y habi-

tualmente poseen, ocupan o usan entre el 22 y el 65% de la superficie terrestre (RAMOS *et al.*, 2017), aunque las tierras que manejan los grupos indígenas no son para el usufructo total de la agricultura o la ganadería, ya que muchas veces son territorios de reserva natural montañosos. Para Latinoamérica, la población indígena es de alrededor de 44,8 millones de personas, es decir, el 8,3% de la población latinoamericana; los países con mayor presencia indígena son México, Perú, Bolivia, Guatemala, Chile, Colombia y Ecuador (CEPAL, 2014).

Precisamente en estos países latinoamericanos en tiempos prehispánicos se desarrollaron estrategias sostenibles para la agricultura con base en una serie de conocimientos y saberes fruto de la capacidad de observación, la transferencia de conocimiento y el aprendizaje de los pueblos nativos, es decir, la naturaleza experimental del conocimiento tradicional para la formación de agroecosistemas que hoy en día todavía persisten, aunque modificados, pero con enseñanzas que pueden contribuir a la solución de problemáticas actuales en el marco de los sistemas agroalimentarios modernos.

Un ejemplo de sostenibilidad en la agricultura de esos tiempos al norte de Suramérica lo constituyeron los indígenas Zenú, quienes desarrollaron el sistema productivo más eficiente y sostenible conocido en América, el cual se basaba en redes de canales y camellones sobre los ríos San Jorge y Sinú, con los cuales controlaban las inundaciones periódicas al tiempo que producían y pescaban el alimento para todo el año. Hoy perduran algunos rasgos de aquella comunidad indígena de forma resiliente en medio de la complejidad de un territorio enfrentado a un conflicto armado y otras tensiones, pero existe la oportunidad de rescatar y visibilizar esas formas de hacer agricultura sostenible.

También se encontraban los incas como la civilización más grande e importante de Suramérica, ellos ya aplicaban técnicas como la agroforestería, hoy conocido como método agrícola sostenible, el cual ayuda a disminuir los impactos de tipo biológico y climático. Este método es una práctica ancestral, ya que hace unos mil años, cuando la región andina vivió un calentamiento anterior, los incas involucraron árboles en sus chagras para asegurar su producción y sus fuentes de agua (STADLER, 2011). Algo curioso de los incas que se menciona en los comentarios reales del Inca Garcilaso De La Vega, es que ellos estercolaban las tierras para abonarlas, utilizaban los excrementos humanos, porque creían que era el mejor junto con el de ganado y de los pájaros para la fertilidad del suelo. Además, los incas lograron domesticar diferentes plantas alimentarias, entre cereales, tubérculos, frutas y verduras, los cuales perduraron en el tiempo y hoy pueden ayudar a enfrentar los tiempos difíciles del calentamiento global,

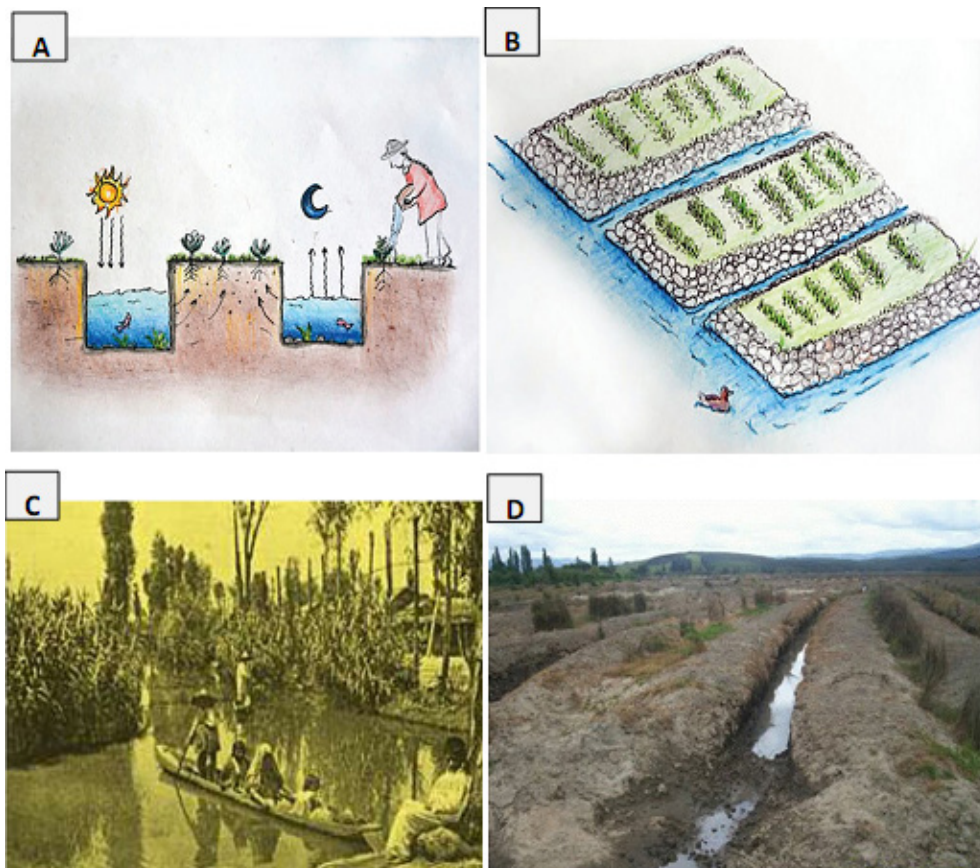
ya que pueden ampliar y diversificar la actual base alimentaria con alimentos nutritivos en zonas amenazadas por el clima como son la quinua (*Chenopodium quinoa* Willd.), la maca (*Lepidium meyenii* Walpers)[1], el yacón (*Smallanthus sonchifolius*), la yuca (*Manihot esculenta*) y el pallar (*Phaseolus lunatus*)[2].

Los saberes indígenas también han aportado diferentes técnicas agrícolas (ver Figura 1): en primer lugar, se deben destacar las ingeniosas chinampas de los aztecas de Mesoamérica, las cuales implican la construcción de camellones agrícolas elevados en lagos o pantanos poco profundos, y representan un sistema autónomo que ha funcionado durante siglos como uno de los más intensivos y productivos ideado por los humanos (ALTIERI, 2009). En segundo lugar, los denominados waru o *suka kollo* de los indígenas quechuas y aymaras, los cuales consisten en una serie de plataformas de tierra rodeadas por canales de agua, en cuyas plataformas se cultivan los alimentos y el nivel del agua en los canales puede controlarse. Esta técnica agrícola ancestral se constituye como la infraestructura agrícola más antigua en América del Sur y resulta interesante, puesto que contribuye a la mitigación de las heladas nocturnas durante las actividades agrícolas, debido a que el flujo de calor emitido por el agua lo reciben las hojas de las plantas evitando así las pérdidas en los cultivos (LHOMME & VACHER, 2003) y representando un método sostenible que aporta al mantenimiento de servicios ecológicos locales y globales.

---

1 Conocida en otros países como ginseng o jengibre peruano (LEE & CHANG, 2019).

2 Conocido también como haba pallar, frijol de luna, judía de Lima, garrofón o guaracaro (TELLO, 2018).

Figura 1: Sistemas de cultivo indígenas ancestrales

Fuente: AMAYA *et al*. (20210) – A y B; RODRÍGUEZ (2021) – C; DILLEHAY *et al*.(2020) – D.

Adicionalmente, se destaca el aporte de los indígenas muiscas del norte de Suramérica (hoy Colombia), quienes sembraban en camellones que hacían a mano, algunas de cuyas evidencias aún se encuentran en la Sabana de Bogotá y que se denominaron con el nombre de *chucuas*, también realizaron zanjas de desagüe para la agricultura en partes planas, desarrollaron terrazas de cultivo en laderas que fueron importantes para controlar la erosión del suelo y practicaron la rotación de cultivos utilizando el término "*tierra cansada*", el cual sugiere que en algunas oportunidades los muiscas debieron enfrentar el problema de agotamiento del suelo, y por tanto, abandonaban las labranzas para cultivar en otra parte (LANGEBAEK, 1987).

Se debe mencionar que los muiscas del siglo XXI intentan recuperar estos saberes ancestrales dado el fuerte proceso de aculturación que han tenido a través de los años. Se intenta fortalecer la agricultura familiar en terrenos mucho más reducidos, como es el caso del resguardo indígena Muisca de Chía, en donde aún se mantiene esa práctica ancestral de tener cultivos alrededor de los hogares sembrando de manera asociada diferentes especies herbáceas y arbóreas con el fin de fortalecer las prácticas y principios de la agroecología, lo cual contribuye a garantizar en cierto nivel la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional (SSAN) de los hogares con alimentos para el autoconsumo como maíz (*Zea mays*), cubios (*Tropaeolum tuberosum*)[3], habas (*Vicia faba*), frijoles (*Phaseolus vulgaris*), arveja (*Pisum sativum*), papa (*Solanum tuberosum y phureja*), yacón (*Smallanthus sonchifolius*), entre otras; y mantener algunos excedentes para la venta de alimentos como mora, granadilla y tomate de árbol (BENAVIDES, 2020).

Por otra parte, las culturas indígenas también han tenido crisis agrícolas en el tiempo, como es el caso de los mayas, quienes a pesar de haber creado una de las culturas más evolucionadas del mundo antiguo del hemisferio occidental, gracias, sobre todo, a su escritura y ciencia, sufrieron por sequías que desencadenaron hambrunas. En el libro de Richardson B. Gill citado por (GONZÁLEZ; LÓPEZ, 2010), se afirma que la causa de la hambruna que existió y las consecuentes muertes fueron por la gran sequía que hubo, que sin la sequía la sociedad hubiera seguido funcionando.

La agricultura de subsistencia de los mayas se basaba en un sistema de producción complejo llamado milpa, cuyo eje principal era la siembra del maíz y se intercalaban, a su vez, calabaza y fríjol. En la actualidad la milpa ha evolucionado a lo que denominan como MIAF (milpa intercalada con árboles frutales), la cual ayuda a combatir problemas como la roza-tumba-quema que causa la erosión y la pérdida de fertilidad de los suelos y el uso irracional de pesticidas. Además, la milpa no es exclusiva de Mesoamérica, pues actualmente en países como Colombia se trabaja la huerta a manera de milpa y también los pueblos indígenas del Brasil, quienes anteriormente sembraban la milpa ampliamente con algunas variaciones, ya no maíz, calabaza y frijol, sino maíz, calabaza y yuca (BEZERRA, 2020).

De acuerdo con Corzo y Schwartz (2016), la milpa y los huertos de traspatio no son una panacea, pero hasta que haya cambios fundamentales en las economías políticas, estas pueden ayudar a los hogares pobres a alimentarse a

---

3 Tubérculo andino que se extiende desde Colombia hasta Argentina, crece entre los 2900 y 3000 msnm. Es conocido con otros nombres como nabos, Mashwa, Apilla, isaño, Kayacha, entre otros. Se consume en guiso con tomate y cebolla, en sopas, mazamorras, chicha y para la preparación del famoso cocido boyacense en la cocina tradicional colombiana. CLAVIJO, 2014.

sí mismos y obtener algunos ingresos adicionales de manera que sean compatibles con la biodiversidad y la conservación de los recursos naturales.

Son innumerables los ejemplos de herramientas de planificación agrícola y sistemas de producción ancestrales indígenas, además de lo anterior, se destaca también la gestión de la agrobiodiversidad nativa y silvestre, los calendarios solares y lunares, indicadores de microclimas en la región andina, producción de fríjol tapado y muchas otras. Estas prácticas y saberes representan una estrategia agrícola indígena acertada, creativa y productiva, la cual cumple un papel importante en la sostenibilidad alimentaria desde el enfoque del derecho a la alimentación, la soberanía y la seguridad alimentaria y nutricional como se profundiza a continuación.

DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN HUMANA Y LA SAN A LA SOSTENIBILIDAD ALIMENTARIA

Históricamente se han realizado diversos esfuerzos por comprender y controlar los procesos inherentes a la alimentación humana, sin embargo, es hasta la mitad del siglo XX tras el fin de la Segunda Guerra Mundial que se incorpora el tema de manera formal a la agenda política internacional con la Declaración Universal de Derechos Humanos que estipuló que "*toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda*" (ONU, 1948, p.52). Estos desarrollos políticos se dieron antes de la consolidación de los movimientos ambientalistas a nivel global y de la inclusión de las preocupaciones ambientales en la agenda política, como ocurrió en la Primera Cumbre de la Tierra en 1972.

En 1974, los gobiernos participantes en la Conferencia Mundial de la Alimentación proclamaron que *"todos los hombres, mujeres y niños tienen derecho inalienable a no padecer de hambre y malnutrición a fin de poder desarrollarse plenamente y conservar sus facultades físicas y mentales."* En la conferencia se fijó también el objetivo de erradicar el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición en el plazo de un decenio. En la Cumbre Mundial de la Alimentación FAO Roma de 1996, la cual, se convocó como respuesta a la persistencia de una desnutrición generalizada y a la creciente preocupación por la capacidad de la agricultura para cubrir las necesidades futuras de alimentos, en donde se comprometen dirigentes de 185 países con la renovación al más alto nivel político, el compromiso mundial de eliminar el hambre y la malnutrición y garantizar la seguridad alimentaria sostenible para toda la población.

Durante dicha cumbre se determina que la seguridad alimentaria existe cuando "*todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana*". Es así como plantea cuatro dimensiones primordiales: Disponibilidad física de los alimentos, acceso físico y económico a los alimentos, utilización y estabilidad de los alimentos; y enfatiza que para su adecuado cumplimiento las cuatro dimensiones deben desarrollarse en simultáneo (FAO, 2011).

Desde los postulados de FAO en 1996 el concepto de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) ha trascendido, al pasar de un enfoque centrado en el abastecimiento alimentario mundial, en la década de los setenta, al reconocimiento de elementos como la disponibilidad y el acceso en los ámbitos nacional, local y de hogar centrado en el bienestar humano, en la década de los ochenta. Actualmente se ha venido ampliando, en la medida en que es un concepto centrado en la población como resultado de la interrelación de factores ecológicos, agrícolas, económicos, sociales, culturales, sanitarios y tecnológicos, además de constituirse en un principio orientador del desarrollo.

En la Cumbre Mundial de Alimentación 2009 se incorporó al concepto de SAN la importancia del acceso social al alimento, y posteriormente mediante la gestión del Comité Mundial de Seguridad Alimentaria se reconoció la dimensión nutricional como parte integral de la definición. En la actualidad este comité, a partir de la necesidad de vincular la seguridad alimentaria y la seguridad nutricional, propone abordar el siguiente concepto: "*Existe seguridad alimentaria y nutricional cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a alimentos inocuos, cuyo consumo es suficiente en términos de cantidad y calidad para satisfacer sus necesidades y preferencias alimentarias, y se sustenta en un marco de saneamiento, servicios sanitarios y cuidados adecuados que les permiten llevar una vida activa y sana*". Esta definición fue un insumo importante para el abordaje multidimensional del concepto en varios países, entre ellos Colombia (MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL; FAO, 2013).

Colombia, frente al desarrollo conceptual de SAN y su posterior aplicabilidad territorial desarrolla la política nacional de seguridad alimentaria y nutricional PSAN mediante CONPES 113, en donde se plasma el concepto así: "*SAN es la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa*" (MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL *et al.*, 2007).

Así mismo, dentro de las construcciones y análisis académicos que se dan en las universidades en Colombia se reconoce la posición política y visionaria de la seguridad alimentaria postulada por el Observatorio de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (OBSSAN) de la Universidad Nacional de Colombia; Chacón & Gordillo (2016) consideran la SAN como "*El derecho que tienen todas las personas de gozar, en forma oportuna y permanente, al acceso a los alimentos que necesitan, en cantidad y calidad para su adecuado consumo y utilización biológica, garantizándoles un estado de nutrición, salud y bienestar, que coadyuve con un desarrollo humano que les permita realizarse y ser felices*".

Esta nueva mirada de la SAN postula cuatro dimensiones; seguridad alimentaria, seguridad nutricional, seguridad humana y seguridad ambiental. Para este postulado lo alimentario abarca desde la producción de alimentos y su abastecimiento hasta el logro de la soberanía para conseguir la suficiencia alimentaria; lo nutricional incorpora la utilización biológica adecuada de los alimentos, que se refiere a la habilidad del cuerpo humano para ingerir y metabolizar alimentos; la seguridad humana, que involucra los factores de tipo social y humano desde la perspectiva del desarrollo humano y la seguridad ambiental, que implica entender que las relaciones entre la inseguridad ambiental y la inseguridad alimentaria y nutricional son múltiples y próximas.

El Semillero de Sostenibilidad Alimentaria asume el anterior concepto de SAN propuesto por el OBSSAN. Adicionalmente, el semillero de investigación asume la dimensión ambiental como: "La oferta, acceso y manejo de servicios ambientales para la satisfacción de necesidades humanas y la gestión de riesgos ambientales para el bienestar humano. Implica la protección de los recursos naturales, la equidad en el acceso que tienen las comunidades humanas a estos y la aplicación de prácticas sostenibles para su manejo. Por tanto, para que exista seguridad ambiental debe existir sostenibilidad alimentaria".

Paralelamente a la evolución y construcción de las diferentes definiciones de SAN se reconoce la principal y más conocida fuerza social a nivel mundial que lucha contra los procesos que involucran una globalización: Vía Campesina coordina las organizaciones campesinas de Asia, África, América y Europa, que discuten y fomentan alternativas políticas neoliberales para lograr una verdadera "seguridad alimentaria". La definición de Soberanía Alimentaria propuesta por la Vía Campesina de forma paralela a la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996, corresponde al "*Derecho de los pueblos, de sus países o uniones de Estados a definir su alimentación y su agricultura, proteger y regular la producción y el mercado nacional de los productos agrícolas con el objetivo de conseguir los ob-*

jetivos de desarrollo sostenible, determinar el grado de autosuficiencia y limitar el "dumping" de productos alimenticios a sus mercados nacionales".

Una de las declaraciones más recientes corresponde a la Declaración de Nyéléni (Malí) en febrero de 2007 durante el Foro Social Mundial del mismo año. Su descripción acerca de Soberanía Alimentaria es "*El derecho de los pueblos a alimentos nutritivos y culturalmente adecuados, accesibles, producidos de forma sostenible y ecológica, y su derecho a decidir su propio sistema alimentario y productivo*". Si bien no todas las posiciones sostienen una posición homogénea en cuanto a los componentes que deben tener una soberanía alimentaria, la tendencia central de todas concuerda con una clara oposición a la globalización como un proceso de desarrollo regulado predominantemente por el mercado, al enfatizar la existencia de los derechos de los pueblos y su autonomía en poder elegir cuánto, qué y cómo alimentarse (NIEMEYER; SCHOLZ, 2008).

Desde el punto de vista de las autonomías alimentarias, uno de los principales aportes lo dan los movimientos indígenas, quienes postulan un concepto relacionado con la capacidad de reproducir la cultura en un territorio heredado y manejado colectivamente. En el debate por los derechos alimentarios de los pueblos indígenas, la autonomía se explica por la capacidad de los productores de decidir los sistemas de producción (comercial o de autoconsumo), el tipo de insumos (químicos u orgánicos) y el tipo de semillas utilizadas (nativas, híbridas comerciales o transgénicas). La autonomía de los pueblos indígenas para decidir sus procesos de producción se acerca al concepto de soberanía alimentaria. El concepto de soberanía alimentaria es, por tanto, una manera de ejercer la autonomía indígena en el marco del derecho a la alimentación.

Una de las acciones que realizan las comunidades rurales en el marco de la autonomía alimentaria, es la orientación de los procesos ambientales hacia la restauración de los ecosistemas, con base en los ciclos del agua, de las semillas, de la pesca y la caza, la recuperación del suelo y el manejo de los bosques. Este trabajo es definido en la ecología como manejo sustentable o sostenible del territorio. La construcción de la autonomía alimentaria entre los campesinos, indígenas y demás habitantes de los territorios rurales, incluye el manejo de los agroecosistemas hacia su regeneración, natural o asistida, por lo que es posible también decir que la autonomía alimentaria se da cuando los agroecosistemas producen cultivos para la alimentación, excedente para mercados locales y tienen un ciclo de trabajo y descanso que les permite reproducir y sustentar la biodiversidad (GÓMEZ, 2010).

SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL CON ENFOQUE DE SOSTENIBILIDAD ALIMENTARIA

Como se evidenció en los párrafos anteriores el término de seguridad alimentaria y nutricional (SAN) posee diferentes interpretaciones y significaciones, sin embargo, estas conceptualizaciones se caracterizan por plasmar la necesidad de brindar un acceso físico a la alimentación en los seres humanos, lo que convierte este concepto en una apuesta y reto político para las naciones. Existen conceptos que visibilizan la SAN como derecho, estableciéndose en diferentes ejes y dimensiones que permiten un abordaje más amplio del tema alimentario.

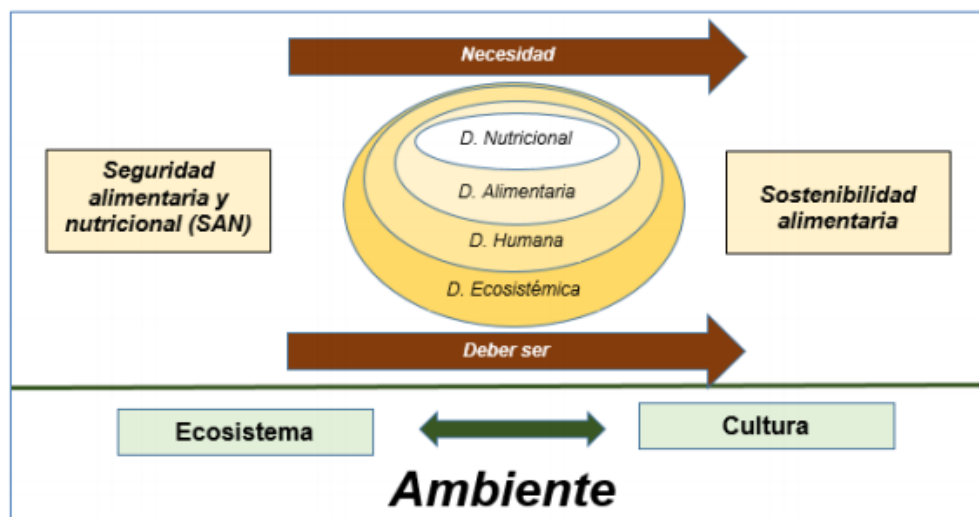
En esta sección se acoge, se cuestiona y se complementa el esquema de SAN del Observatorio de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Universidad Nacional de Colombia (OBSSAN). Este concepto se presenta como un avance al incorporar la temática ambiental en este abordaje epistemológico. Sin embargo, se hace necesario generar nuevos esquemas de análisis que permitan visualizar la SAN desde un enfoque de sostenibilidad, postulado que se presenta a continuación.

Para dar inicio es conveniente mencionar que al realizar una búsqueda bibliográfica referente a sostenibilidad, se identifican gran variedad de postulados teóricos, sin embargo, si se profundiza en el término de sostenibilidad alimentaria son pocos los conceptos o esquemas de análisis que se encuentran. Este es el caso de los autores Delgado y Rist que en su libro Ciencias, diálogo de saberes y transdisciplinariedad (2016), presentan un esquema de sustentabilidad alimentaria basado en cinco principios: la seguridad alimentaria, el derecho a la alimentación, la reducción de pobreza y desigualdad, el desempeño ambiental y la resiliencia socio - ecológica. Esta visión de sostenibilidad alimentaria es muy amplia al incorporar grandes desafíos, ante las crisis alimentarias y la forma de direccionar las políticas públicas, por ello la necesidad de construir un esquema que resulte práctico.

Con base en elementos del OBSSAN y del pensamiento ambiental latinoamericano, se presenta una propuesta de cómo entender la SAN y la sostenibilidad alimentaria como conceptos sinérgicos (MÉNDEZ, 2020)[4]. En la Figura 2, se plasma un macroelemento llamado ambiente y para comprender su sig-

4 Esta propuesta está basada en Méndez, E.N. (2020). Minería, sostenibilidad y seguridad alimentaria y nutricional en la población campesina en las veredas de San Miguel y el Peñón, municipio de Sibaté – Cundinamarca. Trabajo final para optar al título de Magíster en Seguridad Alimentaria y Nutricional. Universidad Nacional de Colombia, Departamento de Nutrición Humana, Facultad de Medicina. Bogotá.

nificado es fundamental retomar elementos interpretativos del autor Ángel (2013), el cual entiende que el ambiente es el resultado de las relaciones entre los ecosistemas y la cultura. Partiendo de este precepto se entiende que la sostenibilidad y la seguridad alimentaria se encuentran inmersos allí, esto se argumenta a continuación.

Figura 2: Esquema de análisis de la SAN y la Sostenibilidad alimentaria

Fuente: Méndez (2020).

Si bien el esquema del OBSSAN establece una dimensión ambiental, es necesario replantear este esquema, estableciendo como base de la SAN una dimensión ecosistémica, la cual desde una visión ecológica propuesta por Augusto Ángel Maya, se establece por seis elementos conceptuales (flujo energético, niveles tróficos, biogeoquímicos, nicho ecológico, equilibrio y resiliencia), los cuales son interdependientes y hacen de la vida un sistema altamente complejo.

Esta dimensión ecosistémica se encuentra definida por autores como Hortúa (2014, p. 25) que brinda la siguiente definición: "*Un sistema complejo, abierto, en donde hay un constante flujo de energía y materia, pero cuyas características le permiten autorregularse para mantener un equilibrio dinámico frente a estímulos. El orden ecosistémico debe comprenderse no sólo en la división de sus elementos, sino en la relación entre ellos con el medio*". Este sistema es parte fundamental en la obtención de los alimentos, debido a que la transformación de energía nos permite la consolidación de la vida, de la cual depende la SAN.

Actividades como la agricultura y la ganadería se encuentran dentro del flujo de energía, siendo un elemento primordial en el desarrollo de la economía de los países que permiten un suministro de alimentos que satisfagan las necesidades nutricionales del ser humano. Sin embargo, la actividad agraria ha generado modificaciones en los suelos, que a su vez denotan en un desequilibrio en los nichos ecológicos. De allí la importancia de integrar la SAN dentro de un marco de sostenibilidad, que permita el respeto por los ecosistemas y la vida.

En ese sentido, se resalta la importancia de entender que las dimensiones de la SAN funcionan en sinergia y no se encuentran aisladas las unas de las otras. Como se menciona anteriormente, es fundamental reconocer como base la dimensión ecosistémica, en donde inmersa en ella se encuentra la dimensión humana, la cual podemos analizar desde una perspectiva ambiental que sugiere múltiples maneras de percibir un proceso desde lo cultural y lo biofísico.

La dimensión humana vista desde la perspectiva ambiental se denota en las inequidades que surgen a partir de la distribución y acceso a los bienes y servicios ambientales, que se traducen en asimetrías sociales (HORTÚA, 2014). Enrique Leff (2008), exponente del pensamiento ambiental latinoamericano, menciona que las crisis ambientales son problemáticas de tipo ético-político, que se encuentra reflejado en la dominación y colonialismo en los territorios que se traduce en la sobreexplotación de la naturaleza (LEFF, 2008). La distribución, manejo y acceso a los bienes y servicios ambientales, determina a su vez la producción de alimentos, es decir, la dimensión alimentaria, que a través del proceso de alimentación humana garantiza la seguridad nutricional. De esa forma entendemos que la dimensión ecosistémica y humana actúan como base estructural, favoreciendo una correlación entre las dimensiones alimentaria y nutricional. De ese modo también puede actuar como esquema de análisis de la sostenibilidad alimentaria.

Con lo descrito anteriormente se visibiliza la necesidad de concebir la SAN desde un enfoque de sostenibilidad, constituyéndose como el deber ser. De allí se establece la sostenibilidad alimentaria como precursora de la SAN, estableciéndose como un concepto más propositivo, al entender el ambiente como sujeto de derechos y siendo un reto garantizar la SAN de los seres humanos, basado en un principio de respeto hacia los equilibrios ecosistémicos.

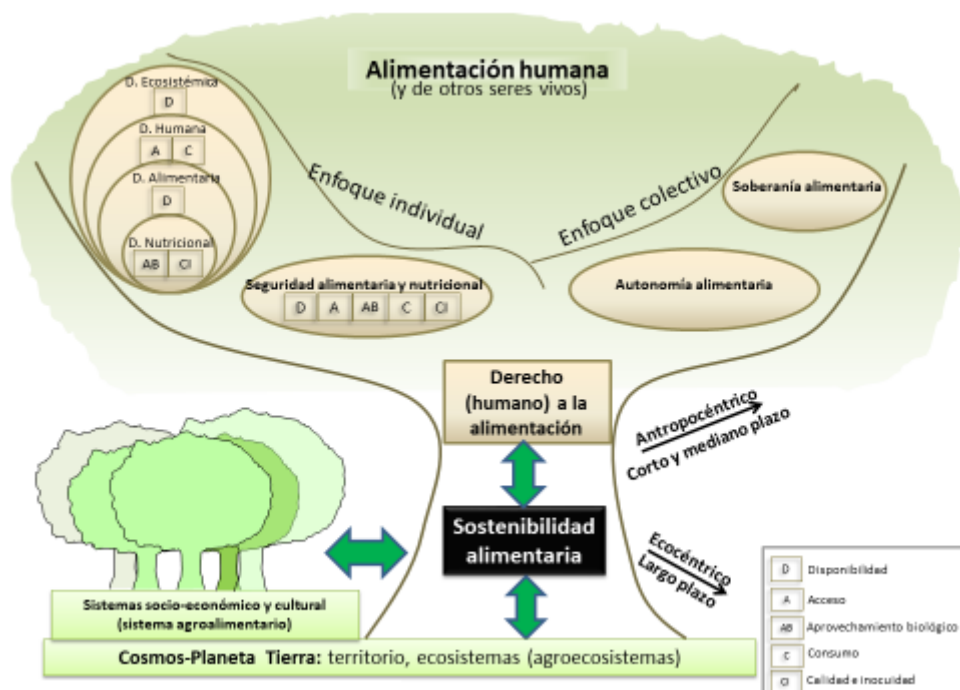
CONSTRUYENDO EL CONCEPTO DE SOSTENIBILIDAD ALIMENTARIA PLANETARIA

Las crecientes preocupaciones mundiales sobre la capacidad de garantizar el alimento a una población en expansión, mientras la base de recursos de los que ésta depende se reduce por efecto de la misma acción humana, justifican el interés por integrar los conceptos de sostenibilidad y alimentación. Con esta motivación central surgió el Semillero de Sostenibilidad Alimentaria y Territorial de la Universidad Nacional de Colombia en el primer semestre de 2017, buscando generar información y elementos de análisis que aportaran a la construcción del concepto de sostenibilidad alimentaria y a la solución de problemas relacionados con la sostenibilidad de los sistemas agroalimentarios. El Semillero define la Sostenibilidad o Sustentabilidad Alimentaria de la siguiente manera: "Es la capacidad del conjunto de ecosistemas terrestres de soportar los procesos vinculados a la alimentación humana sin sobrepasar su propia capacidad de recuperación o resiliencia. Desde un punto de vista antropocéntrico, la búsqueda de la sostenibilidad alimentaria implica garantizar de forma equitativa una alimentación adecuada para las generaciones presentes y futuras de seres humanos; para ello, la sostenibilidad debe garantizarse en los procesos de producción, distribución y consumo de alimentos. Desde un punto de vista ecocéntrico, la sostenibilidad alimentaria incluye el conjunto de las cadenas alimenticias, es decir, el derecho a alimentarse y subsistir de todos los seres vivos que habitan el planeta sin sobrepasar los límites de los ecosistemas, considerando al ser humano como parte de ellos" (PARRADO, 2020).

En este capítulo no se desarrolla el debate gramatical o ideológico entre las palabras *sostenibilidad* y *sustentabilidad*, que provienen de la expresión del inglés *sustainability* popularizada por el informe Brundtland en 1987. La Real Academia de la Lengua Española (RAE) define la cualidad de ser sostenible como: *"...que se puede mantener durante largo tiempo sin agotar los recursos o causar grave daño al medio ambiente"*; es decir, no se trata de no utilizar los recursos, sino hacerlo de una manera que garantice su conservación a futuro, como lo propuso el informe Brundtland. En ese sentido, los dos términos están orientados a promover un desarrollo que se armonice con las lógicas ecosistémicas.

El abordaje de la sostenibilidad alimentaria desde un enfoque holístico implica también contemplar la alimentación de los animales utilizados para la alimentación humana y de los animales domésticos en general, que actualmente representan un desafío para la sostenibilidad de los sistemas agroalimentarios dado su acelerado crecimiento.

En la Figura 3, se presenta un mapa conceptual denominado “árbol de la alimentación humana y de otros seres vivos” como modelo de integración epistemológica del Semillero de Sostenibilidad Alimentaria y Territorial, que reconoce el derecho a la alimentación definido en 1948 como el eje a partir del cual se desarrollaron al final del siglo XX los conceptos de seguridad alimentaria y nutricional, autonomía y soberanía alimentarias. En la copa del árbol aparecen dos grandes ramas definidas por su enfoque individual o enfoque colectivo, localizando en la primera rama la evolución de los conceptos centradas en el individuo, como son los de seguridad alimentaria y nutricional definidos por la Cumbre Mundial de la Alimentación en 1996 y el propuesto por MÉNDEZ (2020) a partir de la definición del OBSSAN (2010). La segunda rama incluye los conceptos de base más colectiva que corresponden a la autonomía y soberanía alimentarias. El árbol de la alimentación humana y de otros seres vivos interactúa con los sistemas socioeconómico y cultural, de los cuales hace parte el sistema agroalimentario, y que en conjunto conforman el complejo bosque de las actividades humanas, sustentadas todas por los ecosistemas de un Planeta Tierra finito que orbita en el infinito cosmos, dimensiones de las cuales somos poco conscientes, pero que determinan nuestro devenir.

Figura 3: Árbol conceptual de la sostenibilidad alimentaria

Fuente: Semillero de Sostenibilidad Alimentaria (versión actualizada 2020).

REFLEXIÓN FINAL

La Sostenibilidad Alimentaria es la base para garantizar el Derecho a la Alimentación, y por consiguiente la Seguridad Alimentaria y Nutricional, la Soberanía y Autonomía Alimentarias, ya que estas dependen del manejo sostenible de los ecosistemas. Son diversas las políticas y acciones que de una u otra forma han buscado garantizar el abastecimiento de alimentos de forma sostenible. En la actualidad, estas políticas se pueden sintetizar en cuatro grandes tendencias:

1. Cambios en los modos de producción: agricultura orgánica, permacultura, agroecología, etc.).

2. Cambios en los canales de distribución: comercio justo, circuitos cortos de comercialización y redes agroalimentarias alternativas.
3. Cambios en los modelos de consumo: consumo consciente, *slow food*, redes de consumidores, consumo solidario.
4. Cambios en la institucionalidad y políticas públicas: regulación de los sistemas alimentarios con criterios de sostenibilidad, control poblacional, integración interinstitucional y transdisciplinaria (por ejemplo para implementar los ODS).

La reciente crisis sanitaria causada por el COVID-19 visibilizó la insostenibilidad del abastecimiento alimentario basado en el comercio internacional y los agronegocios; aunque esto no implicó un fortalecimiento importante de la agricultura familiar y de formas más sostenibles de producción, distribución y consumo de alimentos, sí favoreció su dinamización y motivó una mayor concientización de muchos consumidores. Quizás la humanidad tenga que pasar por crisis más profundas para entender la gravedad de mantener un sistema alimentario que amenaza la sostenibilidad planetaria y su propia supervivencia.

REFERENCIAS

ALTIERI, M. A. Escalonando La Propuesta Agroecológica Para La Soberanía Alimentaria En América Latina. **Agroecología**, v. 4, p. 39–48, 2009. Disponible en: http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4115057. Consultado en: 14 sep. 2021.

AMAYA, C. T.; GALLEGOS, C. A.; DELGADO, F.; SWANSON, M**. Climate change, Food Sovereignty and ancestral farming technologies in the Andes**. 2021. Disponible en: https://doi.org/10.1093/cdn/nzaa073. Consultado en: 14 sep. 2021.

ÁNGEL, A. **El reto de la vida, una introducción al estudio del medio ambiente**. Ecofondo, Segunda ed, 69. Disponible en: https://bit.ly/3z6UtMK. 2009. Consultado en: 19 sep. 2021.

BENAVIDES, S. A. **Transición agroecológica para la Seguridad Alimentaria y Nutricional en el resguardo Muisca de Chía**. Trabajo final para optar al título de Magíster en Seguridad Alimentaria y Nutricional. Universidad Nacional de Colombia, Departamento de Nutrición Humana, Facultad de Medicina, Bogotá, 2020.

BEZERRA, J. **Los Potiguara hacia el camino de la milpa**: Las funciones económicas de grupos domésticos indígenas Potiguara. 2020. Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7275015. Consultado en: 14 sep. 2021.

CEPAL. **Los pueblos indígenas en América Latina**. Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos. Disponible en: https://www.cepal.org/es/publicaciones/37222-pueblos-indigenas-america-latina-avances-ultimo-decenio-retos-pendientes-la. 2014. Consultado en: 19 sep. 2021.

CHACÓN, O. A. & GORDILLO, A. M. **Construyendo caminos hacia la garantía de la seguridad alimentaria y nutricional en Colombia**. OBSSAN – UNAL. Disponible en: http://obssan.unal.edu.co/wordpress/obssan-10-anos/. 2016. Consultado en: 19 sep. 2021.

CLAVIJO, N. **Tubérculos andinos**: Conservación y uso desde una perspectiva agroecológica. Disponible en: https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/41713. 2014. Consultado en: 19 sep. 2021.

CORZO, A. R.; SCHWARTZ, N. B. Milpas y huertos de traspatio tradicionales en Petén, Guatemala y el problema de la seguridad alimentaria. **Ciencias Sociales y Humanidades**, v. 3, n. 2, p. 7-24, 2016. Disponible en: https://doi.org/10.36829/63CHS.v3i2.272. Consultado en: 19 sep. 2021.

DALY, H.E. **Steady-State Economics**. Second Edition with New Essays. Island Press. 1991.

DELGADO, F.; RIST, S. **Ciencias, diálogo de saberes y transdisciplinariedad**: Aportes teóricos metodológicos para la sustentabilidad alimentaria y del desarrollo. 2016. Disponible en: http://atlas.umss.edu.bo:8080/xmlui/handle/123456789/1243. Consultado en: 19 sep. 2021.

DE SCHUTTER, O. **Informe presentado por el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación,** Olivier De Schutter, p. 1-31. Disponible en: https://www.ohchr.org/sp/issues/food/pages/foodindex.aspx. 2014. Consultado en: 19 sep. 2021.

DILLEHAY, T. D.; ZAVALA, J. M.; SAAVEDRA, J.; & ROJAS, A. **Los camellones indígenas de Paicaví, Araucanía, Chile, y sus implicancias socioeconómicas durante el período colonial temprano**: Un enfoque preliminar. 2020. Disponible en: https://bit.ly/3CsKByM. Consultado en: 14 sep. 2021.

ELIZALDE, A. **Desarrollo Humano y Ética para la Sustentabilidad**. PNUMA/ Universidad Bolivariana. Santiago. 2003.

FAO. **Una introducción a los conceptos básicos de la seguridad alimentaria**. La Seguridad Alimentaria: Información Para La Toma de Decisiones, p. 1-4. Disponible en: https://bit.ly/2XwvaqJ. 2011. Consultado en: 19 sep. 2021.

FAO. **The future of food and agriculture** – Alternative pathways to 2050. Rome. 224 pp. 2018.

GARNETT, T. Food sustainability: problems, perspectives and solutions. **Proceedings of the Nutrition Society.** p. 29-39. 2013.

GÓMEZ, E. **Del derecho a la alimentación a la autonomía alimentaria**. Dossier Para El Seminario de Sustentabilidad. Otros Mundos Chiapas, AC, 5. Disponible en: https://www.ecoportal.net/temas-especiales/derechos-humanos/del_derecho_a_la_alimentacion_a_la_autonomia_alimentaria/. 2010. Consultado en: 19 sep. 2021.

GONZÁLEZ, A, LÓPEZ, F. Las grandes sequías Mayas. Agua, Vida y Muerte. Richardson B. Gill. **Revista Pueblos y Fronteras Digital**, v. 5, n.8, p. 287–291, 2010. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-41152009000200287. Consultado en: 19 sep. 2021.

GUDYNAS, E. **Ecología, Economía y Etica del Desarrollo Sostenible**. 5. edición. Montevideo, 2004.

HORTUA, S. E. **Representaciones discursivas sobre la palma de aceite en Colombia**: Análisis Crítico del Discurso (ACD) desde una perspectiva ambiental. Universidad Nacional de Colombia. 2014. Disponible en: https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/51644.. Consultado en: 19 sep. 2021.

LANGEBAEK, C. H**. Mercados, poblamiento e integración étnica entre los muiscas siglo XVI.** Bogotá D.C. 1987. Disponible en: https://publicaciones.banrepcultural.org/index.php/bmo/article/view/7209/7472. Consultado en: 19 sep. 2021.

LEE, Y. K.; CHANG, Y. H. **Physicochemical and antioxidant properties of methanol extract from Maca (*Lepidium meyenii* Walp.) leaves and roots.** 2019. Disponible en: https://www.readcube.com/articles/10.1590%2Ffst.03818. Consultado en: 14 sep. 2021.

LEFF, E. **Pensamiento Ambiental Latinoamericano.** p. 1-15. 2018. Disponible en: https://www.pdcnet.org/enviroethics/content/enviroethics_2012_0034Supplement_0097_0112. Consultado en: 19 sep. 2021.

LEFF, E. **Saber Ambiental. Sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder.** México: Siglo XXI, 1998.

LHOMME, J. P. & VACHER, J. J. La mitigación de las heladas en los camellones del altiplano andino**. Bulletin de l´institut Français d´Études Andines**, v. 32, n. 2, p. 377-399, 2003. Disponible en: https://doi.org/10.4000/bifea.6556. Consultado en: 19 sep. 2021.

MÉNDEZ, E.N. (2020). **Minería, sostenibilidad y seguridad alimentaria y nutricional en la población campesina en las veredas de San Miguel y el Peñón, municipio de Sibaté** – Cundinamarca. Trabajo final para optar al título de Magíster en Seguridad Alimentaria y Nutricional. Universidad Nacional de Colombia, Departamento de Nutrición Humana, Facultad de Medicina, Bogotá, 2020.

MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, MINISTERIO DE AGRICULTURA. **CONPES 113**, p. 48. Disponible en: https://www.dnp.gov.co/CONPES/documentos-conpes/Paginas/documentos-conpes.aspx. 2007. Consultado en: 19 sep. 2021.

MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, F. **Documento técnico de la situación en seguridad alimentaria y nutricional** (SAN), p. 1-64, 2013. Disponible en: https://reliefweb.int/report/colombia/documento-t-cnico-de-la-situaci-n-en-seguridad-alimentaria-y-nutricional-san. Consultado en: 19 sep. 2021.

ONU. **Declaración Universal de Derechos Humanos**. p. 1-72. Disponible en: https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights. 1948. Consultado en: 19 sep. 2021.

PARRADO, A. Sostenibilidad alimentaria. En: TAPIA, F. H.; RODRÍGUEZ, J. L. E. *et al*. **Vocabulario de la sociedad civil, la ruralidad y los movimientos sociales en América Latina**. p. 254-256, 2020. Disponible en: https://ri.uaemex.mx/handle/20.500.11799/109557.

RAMOS, A.; CASTELLANOS, E.; GALLOWAY K. Indigenous peoples, local communities and climate change mitigation. **Climatic Change**, p. 1-4. 2017. Disponible en: https://doi.org/10.1007/s10584-016-1873-0. Consultado en: 19 sep. 2021.

RODRÍGUEZ, M. A. **Las chinampas**: Historia breve y sus usos. 2021. Disponible en: https://revistabloch.uanl.mx/index.php/b/article/view/24/16. Consultado en: 14 sep. 2021.

STADLER, N. Producir logrando sinergias con la naturaleza. **Acta Nova**, v. 5, n. 2, p. 266–281, 2011. Disponible en: http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1683-07892011000200005. Consultado en: 19 sep. 2021.

TELLO, A. G. **Estudio de la actividad antioxidante de aislados proteicos de harina de haba pallar (*Phaseolus lunatus* L.) y su digestibilidad gástrica y duodenal** (in vitro). 2018. Disponible en: http://repositorio.uta.edu.ec/handle/123456789/28380. Consultado en: 14 sep. 2021.

THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. **Fixing food 2018**. Best practices towards the sustainable development goals. Barilla Center for Food & Nutrition. 2018. Disponible en: https://foodsustainability.eiu.com/files/Fixing_Food_2021.pdf. Consultado en: 19 sep. 2021.

UICN. **Nuestro Futuro Común**. ONU. Disponible en: https://www.un.org/es/ga/president/65/issues/sustdev.shtml. 1987. Consultado en: 19 sep. 2021.

Esquemas de los waru waru o camellones. AMAYA *et al*., 2021; C: Chinampa en México a principios del s. XX. RODRÍGUEZ, 2021; D: Camellones en Chile a finales del s. XX. DILLEHAY *et al*., 2020.

Capítulo 2

ALIMENTAÇÃO E SUSTENTABILIDADE: O QUE SÃO DIETAS SUSTENTÁVEIS

Rozane Marcia Triches

INTRODUÇÃO

O tema das dietas sustentáveis vem sendo muito debatido nas últimas duas décadas, principalmente nos países europeus, mas no Brasil são poucos os estudos existentes até o momento. Embora as questões relativas à soberania e segurança alimentar e nutricional, ao desenvolvimento sustentável, à agroecologia e à agricultura familiar, entre outras, estejam sendo abordadas mais enfaticamente na academia brasileira, o papel da dieta e do consumo alimentar na sustentabilidade e no direcionamento do sistema alimentar ainda permanece periférico.

O desafio alimentar para o século XXI é bastante complexo e vai além de pensarmos apenas a saudabilidade das dietas. A alimentação vem tomando uma dimensão que afeta a nossa própria existência no planeta. As expectativas são de que, em 2050, já sejamos mais de nove bilhões de habitantes e que o sistema alimentar, se reproduzido nos moldes atuais, não dará conta deste incremento, considerando a espoliação dos recursos naturais como água, solo e energia fóssil. Nesse sentido, três paradoxos vêm sendo explorados. O primeiro, diz respeito à inabilidade que o sistema tem de alimentar adequadamente as pessoas. Há 868 milhões de pessoas que não têm acesso suficiente à comida e 1,5 bilhões

que têm excesso de peso. O segundo pontua que quase 50% do que estamos produzindo está alimentando carros e animais. Um terço do que produzimos de alimentos vira ração, sendo que 40% da produção mundial de grãos é para esta finalidade (97% da soja e 40% das cereais produzidos no mundo) e em torno de 7% torna-se biocombustível. Finalmente, o terceiro ponto diz respeito à quantidade de alimentos desperdiçados que, segundo referências, somam em torno de um terço da produção, o qual poderia estar alimentando quatro vezes o número de pessoas que passam fome no mundo (ALSAFFAR, 2016).

Outro aspecto importante é que a nossa pegada ecológica atual é referente a 1,7 planetas para fornecer os recursos que usamos e absorver nossos resíduos. Isso significa que agora a Terra leva um ano e oito meses para regenerar o que usamos em um ano. Usamos mais recursos e serviços ecológicos do que a natureza pode regenerar por meio da pesca excessiva, uso excessivo de florestas e emissão de mais dióxido de carbono na atmosfera do que as florestas podem sequestrar (GLOBAL FOOTPRINT NETWORK, 2020). Rockström *et al.* (2009) indicavam que já havíamos ultrapassado três fronteiras planetárias (dentro das quais espera-se que a humanidade possa operar com segurança): o de mudanças climáticas, a taxa de perda de biodiversidade e mudanças nos fluxos biogeoquímicos (nitrogênio e fósforo).

Essa constatação se liga diretamente com o sistema alimentar, visto que a produção de alimentos atual é responsável por 20 a 30% da emissão de gases do efeito estufa (GEE); cerca de 24% da área fértil apresenta uma ou outra forma de degradação do solo em função do modelo agrícola adotado; a utilização de terras para cultivos de monoculturas e de pecuária tem gerado o desflorestamento e perda de grande parte da biodiversidade; e a água está sendo contaminada, incluindo a água do mar, levando a desequilíbrios no ambiente marinho. No entanto, não só a produção de alimentos gera problemas ambientais, mas também os processos envolvidos com a cadeia de abastecimento, como o transporte, processamento e preparação de alimentos, bem como o desperdício e o lixo gerado (GARNETT, 2014; GODFRAY, 2013).

Voltando o olhar para o Brasil, segundo os Indicadores de Desenvolvimento Sustentável do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2012), o país está entre os dez maiores emissores de gases de efeito estufa (GEE) para a atmosfera, além de estar destruindo a vegetação natural, com destaque para o desmatamento da Amazônia e as queimadas no Cerrado, e ameaçando de extinção espécies. Do mesmo modo, vem contaminando rios por efluentes domésticos e industriais.

A partir desse contexto, é necessário repensar o consumo de alimentos e, principalmente, as dietas. O sistema alimentar não tem sido delineado para favorecer a saúde pública e o meio ambiente. No entanto, ele pode ser influenciado pelo consumo, pois o que e o quanto comemos impactam diretamente no que e no quanto produzimos. Portanto, é necessário que se reflita sobre o que são dietas adequadas ou boas dietas mediante o contexto atual e futuro. Ou seja, o que seriam dietas adequadas no século XXI?

Para tentar responder a esta pergunta, este estudo é baseado em uma síntese narrativa de revisões por pares e literatura cinzenta. Uma pesquisa bibliográfica de uma gama interdisciplinar de bases de dados foi realizada, incluindo Science Direct, PubMed, Google Acadêmico e Periódicos Capes compondo 365 fontes, entre artigos, livros e outras referências.

O QUE SÃO DIETAS SUSTENTÁVEIS?

O primeiro objetivo deste capítulo é realizar uma digressão sobre o surgimento deste termo na literatura e buscar defini-lo com base nos autores e organizações que vêm tentando encapsulá-lo ou compreendê-lo. Por ser um tema novo, seu conceito ainda está em fase de construção e aprofundamento, tanto teórica, quanto empiricamente.

O primeiro trabalho publicado a utilizar o termo dietas sustentáveis foi escrito por Gussow e Clancy, em 1986, no *Journal of Nutrition Education*, com o título "Dietary Guidelines for Sustainability". As autoras arguiam que já não era suficiente para a educação nutricional oferecer informações sobre a relação entre saúde humana e escolhas alimentares, pois os consumidores instruídos precisavam fazer escolhas alimentares que não só melhorassem a sua própria saúde, mas também contribuíssem para a proteção dos recursos naturais. Nesse sentido, sugeriram o termo "dietas sustentáveis", relacionando-o à "agricultura sustentável", considerando que sustentabilidade estaria associada com qualquer coisa capaz de se manter dentro de sistemas naturais em um futuro previsível. Assim, uma agricultura sustentável seria aquela que usa recursos humanos e naturais para produzir alimentos e fibras de maneira conservadora, isto é, de uma maneira que não se desperdice recursos que são finitos, como o solo, água e energia fóssil. Em outro estudo publicado em 1989 por Herrin e Gussow, as autoras se propõem a discutir uma dieta regional sustentável, defendendo a ideia do consumo de alimentos produzidos localmente.

Já na década de 1990, Feenstra (1997) retoma o argumento de que a construção de um sistema alimentar sustentável e seguro começa reconectando os sistemas alimentares locais com a construção de uma comunidade saudável, chamando atenção para o termo Nutrição Ambiental. Esta estaria relacionada com a ideia de que as escolhas alimentares têm consequências e podem fazer diferença na forma como os recursos naturais são usados. Wahlqvist *et al*. (1998) utilizam o termo Econutrição para fazer alusão à importância da variedade alimentar e biodiversidade para a saúde e para o ambiente.

No final da década de 1990, Erdmann *et al*. (1999), usando o termo consumo alimentar sustentável, defendiam que ele era baseado em quatro dimensões: econômica, ambiental, saúde e social. No entanto, os autores não davam nenhuma orientação sobre como essas facetas deveriam ser ponderadas ao colocar em prática o consumo sustentável de alimentos. Tentando pragmatizá-lo, Leiztmann (2003) afirmava que o consumo sustentável de alimentos deveria ser definido como a preferência por dietas sem carne ou com quantidades reduzidas, juntamente com alimentos orgânicos, regionais e sazonais minimamente processados, embalados ecologicamente, preparados com bom gosto e comercializados com justiça.

Retomando o termo dietas sustentáveis, o estudo de Walle´n *et al.* (2004) perguntava: o que torna uma dieta sustentável? Os autores citavam um artigo na *New Scientist* de 1997 (Revista Sueca) que definia dietas sustentáveis como aquela que usava eficientemente a energia. Porém, os autores criticavam esta simplificação. A definição de dieta nutricionalmente sustentável seria aquela que fornecesse a quantidade necessária de nutrientes e energia para manter uma boa saúde, além de considerar o aspecto ambiental, que poderia ser medido a partir de uma série de critérios: uso da terra, gestão de resíduos, emissão de GEE ou diversidade biológica.

A partir deste momento, vários estudos já vinham demonstrando que os produtos de origem animal, principalmente carnes vermelhas, eram os gêneros com maiores impactos ambientais. Weber e Matthews (2008) relatavam que comer menos carne vermelha e produtos lácteos seria uma maneira mais eficaz de reduzir a pegada climática do que comprar alimentos locais.

No entanto, num artigo de 2011, Burlingame e Dernini defendiam que, com o processo de globalização alimentar e o aumento da produção de sistemas agrícolas sem dar atenção à sustentabilidade dos ecossistemas, o conceito de dieta sustentável teria sido negligenciado por muitos anos desde sua criação, em 1986, por Gussow e Clancy. Eles consideravam, porém, que o interesse em

dietas sustentáveis teria novamente sido levantado por sociedades científicas internacionais e instituições de vários governos europeus. Estavam se referindo ao debate sobre sustentabilidade, em 2010, quando a FAO cunha o conceito de "Dietas Sustentáveis":

> São aquelas com baixo impacto ambiental que contribuem para a segurança alimentar e nutricional e para uma vida saudável das gerações futuras. As dietas sustentáveis são protetivas e respeitadoras da biodiversidade e dos ecossistemas, culturalmente aceitáveis, economicamente acessíveis e justas, nutricionalmente adequadas, seguras e saudáveis, enquanto otimizam recursos naturais e humanos.

A defesa das dietas sustentáveis (FAO, 2010; BERRY *et al.*, 2015) é que ela integra esta noção com a abordagem da cadeia alimentar (ou seja, "levar a biodiversidade da fazenda para o prato"). Tal integração deveria guiar um esforço intersetorial inovador para contrabalançar a simplificação das dietas, a perda de biodiversidade e a degradação dos ecossistemas e evitar mais erosão das culturas alimentares. Assim, esta definição reconhece o papel da nutrição para uma vida saudável, agora e no futuro, enfatizando uma dimensão de tempo na compreensão da segurança alimentar. Também sublinha o papel do consumo sustentável como motor da produção sustentável.

Para Meybeck e Gitz (2017), no entanto, a definição da FAO não envolve o sistema alimentar diretamente, e eles propõem que:

> Uma dieta sustentável é uma dieta que contribui para o bom estado nutricional e a boa saúde no longo prazo do indivíduo/comunidade, incentivando sistemas alimentares sustentáveis, que por sua vez, promovem a segurança alimentar e nutricional no longo prazo.

Os autores defendem que esta definição relaciona explicitamente as duas noções e que ela transforma as dietas sustentáveis em um conceito, mas também em um objetivo: transformar o sistema alimentar para alcançar segurança alimentar e nutricional.

Para Mason e Lang (2017), o termo se refere a ambos, saúde e ambiente, e encapsula uma multiplicidade de metas para uma alimentação saudável de forma a causar o menor impacto ambiental, indo ao encontro da questão cultural e socioeconômica. Entretanto, para os autores, esta abordagem é bastante complexa. Concordam com outros autores (GARNETT, 2014) que sustentabilidade é um conceito que significa diferentes coisas para diferentes pessoas e

que ele pode ser tratado de forma suave ou mais contundente. Dessa forma, ao decidir consumir um alimento por alguma característica mais saudável/sustentável, está se fazendo uso de um conceito suave de sustentabilidade. Por outro lado, caso a escolha seja a de mudar rigorosamente o que se come diariamente sob todos os aspectos do que se considera sustentável, este já é um uso mais enfático do que se considera um comportamento sustentável.

Somado a esta complexidade, está o que se entende por dieta ou alimentação. Comida não se trata apenas de algo de que se faz uso para sobreviver, mas também é um ato cultural, em que as escolhas, os gostos e os hábitos delineiam o que se pode comer, o que é preferido, o que é cotidiano, de acordo com a religião, etnia, região etc. Também envolve o aspecto econômico, pois os preços, a renda, o acesso são determinantes dos produtos que compõem a alimentação. As dietas, portanto, ampliam a perspectiva de algo comestível para outra mais abrangente, dado que ela se define pela quantidade total de ingestão de alimentos durante um período de tempo. Portanto, Mason e Lang (2017) chamam a atenção para o fato de que ela diz respeito a um padrão, hábito, aculturação que se delineia com o tempo.

Quando se juntam dois termos complexos, dietas e sustentabilidade, obviamente, a complexidade aumenta. Assim sendo, falar de dietas sustentáveis no Brasil é diferente de falar disso em outros países. O que seria uma dieta sustentável aqui, considerando a cultura, a região, a religião, a renda, o ambiente, não será uma dieta sustentável no Reino Unido, pois estas características são variáveis. Dessa forma, as análises, os indicadores, os dados para medir a sustentabilidade das dietas são diferentes nos diferentes locais.

Salientar a complexidade do tema visa não cair na armadilha do simplismo e do cartesianismo, estudando partes separadas de um sistema que funciona interligado. No entanto, em uma tentativa de esclarecer melhor o que seriam dietas sustentáveis, buscou-se entender melhor suas dimensões, pautando-se nos quatro domínios: saúde, economia, sociedade e meio ambiente de um sistema alimentar sustentável (DREWNOWSKI *et al.*, 2018). As dietas sustentáveis dialogariam com estas dimensões, quando se advoga que elas devam ser culturalmente aceitáveis (dimensão social), acessíveis e justas (dimensão econômica), seguras, nutritivas e saudáveis (dimensão da saúde), protetivas e respeitadoras da biodiversidade e dos ecossistemas (ambiental). Além dessas dimensões, a definição da FAO e de outros autores que vêm estudando esta temática (JOHNSTON; FANZO; COGILL , 2014), adicionam a agricultura como um quinto determinante ou uma quinta dimensão.

Estas cinco dimensões ou determinantes devem ser entendidas como interconectados, e, seguindo na arguição de alguns autores (GARNETT, 2014; MEYBECK; GITZ, 2017; MASON; LANG, 2017; DREWNOWSKI *et al.*, 2018; JOHNSTON; FANZO; COGILL, 2014; AUESTAD; FULGONI, 2015), correspondem a um conjunto de questões.

A dimensão da saúde está relacionada com o sistema alimentar, pois depende dele para ter disponibilidade de alimentos em quantidade suficiente e de qualidade. Nosso organismo precisa de determinado volume de nutrientes específicos que só podem ser alcançados quando a população tem um sistema que os produz. No momento em que este sistema passa a produzir menos diversidade de alimentos, com menor qualidade nutricional e com maior densidade energética, a saúde é prejudicada em função das deficiências de determinados nutrientes ou substâncias e/ou excesso de outros. Portanto, as altas prevalências de excesso de peso, obesidade, desnutrição, anemia, diabetes, doenças cardiovasculares e outras patologias que países desenvolvidos, mas principalmente pobres, vêm sofrendo, revelam que a disponibilidade de alimentos do sistema alimentar atual está em dissonância com a saúde pública. A produção, o processamento e a distribuição dos gêneros alimentícios têm se tornado um risco às dietas, já que os produtos mais acessíveis em termos de preços são, frequentemente, os menos saudáveis e nutritivos, afetando particularmente a população mais vulnerável. Por outro lado, o sistema alimentar pode afetar e ser afetado por questões ambientais que culminam com prejuízos à saúde, como por exemplo, a dificuldade de acesso à água potável e a perda da biodiversidade.

A dimensão econômica está implicitamente vinculada com a saúde como já referenciado. Nações mais ricas e com melhor distribuição de renda tendem a proporcionar a sua população mais condições de acessar alimentos em quantidades suficientes e com qualidade nutricional superior. No entanto, isso não pode ser considerado uma regra, já que problemas de saúde consequentes da dieta estão aumentando nestes locais também. Além do acesso, a dimensão econômica também abrange as políticas econômicas internacionais e nacionais. Um exemplo são os subsídios dados em determinados países para produtos como grãos para aumentar a sua produção e processamento, tornando-os mais baratos e competitivos no mercado global, mas invariavelmente, menos nutritivos e que são depois vendidos a países mais pobres. Esta política não só prejudica pelo tipo de produto ofertado, mas também pelo prejuízo causado às economias locais dos países receptores.

A relação das dietas sustentáveis com as questões socioculturais é determinante. A religião, em alguns locais do mundo, é fortemente influenciadora no que diz respeito às prescrições e proscrições alimentares, a exemplo da Índia, onde o hinduísmo delineia uma dieta mais propensa ao vegetarianismo. No outro extremo, países da América Latina, como Uruguai e Argentina, são mais aderentes a uma dieta rica em carnes, não por questões religiosas, mas potencialmente, por uma geografia propícia para criação de animais. Já no México, Peru, Bolívia pode se verificar o hábito ancestral do uso substancial de cereais, como o milho. No entanto, atualmente, a cultura tem sido fortemente moldada pela mídia e os padrões alimentares têm se tornado cada vez mais homogeneizados e com menor diversidade de produtos. Alimentos básicos e que faziam parte da cozinha de determinados povos foram perdendo espaço para produtos industrializados e altamente processados. Exemplo disto é a redução do consumo de comidas típicas brasileiras como a mandioca, o arroz e o feijão e o aumento de *fast foods* e outros produtos mais práticos e com maior apelo midiático.

A dimensão ambiental das dietas sustentáveis está associada com o impacto do que comemos no desequilíbrio do ecossistema e vice-versa, como uma via de mão dupla. As escolhas alimentares de uma população influenciam o quanto usamos de recursos finitos como água, terra e produtos fósseis (para produzir energia e insumos químicos) no sistema alimentar e quanto este processo libera de gases tóxicos, reduz a biodiversidade, produz de lixo e contamina solos e água. Nesse sentido, as práticas de produção e consumo de alimentos estão colocando pressões sem precedentes sobre o ambiente natural e alterando os ecossistemas onde as pessoas vivem, o que acaba afetando profundamente suas dietas. O uso insustentável deste capital natural leva a problemas ambientais que se refletem na instabilidade climática e, por sua vez, na produção de alimentos. Escassez ou excesso de chuvas, por exemplo, afetam as culturas agrícolas, inviabilizando colheitas e aumentando consideravelmente os preços dos alimentos, o que toca no quesito da acessibilidade econômica, já discutida.

Finalmente, para fechar a inter-relação entre os diferentes domínios do que seria considerada uma dieta sustentável, está a agricultura. A decisão do que produzir, quanto e como não tem respeitado princípios de saúde e sustentabilidade, mas essencialmente, tem objetivado lucros econômicos. Tem-se tratado a agricultura como produtora de *comodities* agrícolas, como setor econômico responsável pela produção de riqueza dos países e busca-se melhorá-la a partir de incrementos de produtividade, buscando substituir ou se apropriar da natureza. A revolução verde foi um reflexo desta perspectiva, com o aumento

de tecnificação e da industrialização. Nesta trajetória, pouca atenção foi dada a suas consequências na saúde pública e na sustentabilidade do sistema do ponto de vista social e ambiental. Portanto, produz-se mais alimentos não saudáveis do que saudáveis, de forma que estes últimos se tornam mais inacessíveis e os primeiros impõem-se como padrão cultural. Além disso, a forma de produzir do sistema agroalimentar está assentada no uso indiscriminado dos recursos naturais sem nenhum pagamento ambiental pelos danos criados. A erosão do solo, a contaminação das águas, a perda da biodiversidade, o uso indiscriminado de fertilizantes e pesticidas são alguns dos problemas causados pelo sistema convencional. Novas formas de produzir são imperativas, apontando para a necessidade de modelos agroecológicos de agricultura. Para além da produção de alimentos, o sistema alimentar é composto por uma cadeia de processos que passam pelo transporte, processamento, embalagem e preparo. Estas fases, a depender do produto que está se considerando, podem emitir altas quantidades de gases do efeito estufa (GEEs).

Portanto, o conceito de dietas sustentáveis sugere que ela deve ser constituída de forma a ter o potencial de recalibrar o atual sistema alimentar que compromete a capacidade de produzir alimentos no futuro e pode trazer efeitos irreversíveis no ecossistema e na saúde. É importante reconhecer que o mito do século XX, de que os humanos poderiam comer o que e quanto quisessem sem consequências para ninguém a não ser para si mesmos, deve ser derrubado, pois o planeta tem seus limites.

DIETAS SUSTENTÁVEIS E SAUDÁVEIS SÃO CONVERGENTES?

Na literatura internacional, alguns autores têm tentado responder a esta pergunta – dietas saudáveis são também dietas sustentáveis, ou quais os pontos de concordância e discordância? E qual o alinhamento das dimensões socioculturais e econômicas?

Segundo as diretrizes nutricionais, o grupo de alimentos que deveria compor a maior parte da dieta, seja por seu conteúdo em energia (cereais, tubérculos e derivados), ou por seu conteúdo de vitaminas, minerais e fibras (hortaliças e verduras), seriam os alimentos vegetais. Recomenda-se que estes produtos sejam consumidos, preferencialmente, de forma integral e não refinada, dado seu conteúdo de fibras e os seus benefícios à saúde e prevenção de doenças.

Em relação ao ambiente, estes alimentos (milho, trigo, batatas) têm demonstrado baixo impacto ambiental, pois têm baixa emissão de gases de efeito estufa (GEE), com exceção do arroz, que requer irrigação e gera altos níveis de metano (CARLSSON-KANYAMA; GONZÁLEZ, 2009). No entanto, algumas culturas recebem altas concentrações de fertilizantes e agrotóxicos, e ainda se constituem como grandes monoculturas, a exemplo do milho e do trigo no país, o que pode prejudicar uma gama de serviços ecossistêmicos.

A dimensão socioeconômica deste grupo de alimentos ainda é pouco investigada, mas, segundo Garnett (2014), merece mais atenção. Nesse sentido, há que se salientar a perda do patrimônio genético das sementes com o advento da transgenia e da monocultura. O mercado de sementes tem se tornado cada vez mais monopolista, visto que apenas quatro empresas dominam este mercado no mundo (AGRIFOODATLAS, 2017), apontando para muita insustentabilidade econômica e sociocultural destes produtos.

Em relação às frutas e hortaliças, verifica-se que produtos menos sensíveis, como cenoura, beterraba, maçã etc. produzem menos GEE. Assim, as que precisam mais cuidados pela sua fragilidade, como as que necessitam de proteção para ser produzidas (tomates, morangos) ou que necessitam refrigeração (folhosas) produzem mais GEE (CARLSSON-KANYAMA; GONZÁLEZ, 2009). Por outro lado, esta não é única preocupação, pois algumas variedades precisam mais água, ou são mais suscetíveis a pragas, levando ao maior uso de agrotóxicos. Segundo Kramer *et al.* (1999), analisando o consumo holandês, o grupo de cereais, tubérculos, frutas, hortaliças contribuíam com 55% da emissão de N_2O (óxido nitroso) das compras de alimentos. Segundo os autores, a produção e a aplicação de fertilizantes nitrogenados sintéticos na agricultura são responsáveis por grande parte das emissões de N_2O nos ciclos de vida destas categorias.

Outra discussão muito realizada na literatura é a produção local e sazonal dos alimentos, considerando que ambos seriam fatores que diminuiriam o impacto ambiental. Segundo Garnett (2014), observações feitas identificaram que produções locais fora de estação podem emitir mais gases do que as produzidas sazonalmente em outros locais, indicando uma superioridade da sazonalidade no aspecto da localização. Já no que tange ao uso de energia, frutas e verduras produzidas fora do país e transportadas por navio ou avião podem chegar a ter um uso energético em torno de 65% a mais do que a necessária no caso da produção de carne de gado (CARLSSON-KANYAMA; GONZÁLEZ, 2009).

É também importante frisar que muitos destes produtos acabam sendo desperdiçados, talvez porque sejam altamente perecíveis, mas principalmente

porque não estão sendo consumidos. As pesquisas brasileiras têm identificado nas últimas décadas um declínio no consumo de hortaliças e frutas, sinalizando que apenas 10% da população tem consumido a quantidade indicada pela Organização Mundial da Saúde (IBGE, 2010).

Em relação às questões socioeconômicas, o Brasil é um grande produtor destas culturas, em sua grande parte, cultivadas por agricultores familiares, tendo se destacado com um exportador de frutas tropicais como uva, manga, banana, abacaxi, entre outros. Além disso, frisa-se a diversidade destes produtos em todo o território nacional, configurando-se como alimentos superiores do ponto de vista das dietas sustentáveis.

Já os produtos de origem animal, como carnes, peixes e derivados, ricos em proteínas, ferro, zinco, riboflavina, vitaminas B12, A e D, também são fontes importantes de ácidos graxos saturados o que estaria associado a doenças cardiovasculares. Além disso, estudos indicam que o alto consumo de carne vermelha e processada em combinação com uma baixa ingestão de fibra alimentar, tem sido associado com o aumento do risco de câncer colorretal (WYNESS *et al.*, 2011).

Além disso, estes alimentos, principalmente as carnes, têm sido apontados como os campeões no que tange aos impactos ao meio ambiente. As carnes, especialmente as vermelhas, se constituem como principal grupo de alimentos sendo investigado pelos pesquisadores. Em pesquisa realizada na Holanda (KRAMER, 1999), o consumo doméstico de carnes e leites respondeu por 85% da emissão de gás metano na atmosfera e em torno de 45% de emissão de CO_2, confirmado o impacto deste produto no ambiente em conjunto com outros estudos (WYNESS *et al.*, 2011; VRIES; BOER, 2010). A pecuária e a agricultura são responsáveis por 70% do consumo de água doce no planeta sendo que, a maior parte é usada para irrigar cereais ou oleaginosas/leguminosas (soja, girassol, algodão, linhaça etc.), que são, por sua vez, usadas como alimentos e proteínas na alimentação do gado. Além disso, é usada para hidratar o gado, limpar estábulos, salas de ordenha e abatedouros (BARONI *et al.*, 2007). Em relação ao uso da terra, estudo de Vries e Boer (2010) apresenta que as carnes, principalmente a de gado, utilizam em torno de 27 a 49 m^2 para produzir 1 kg do produto.

As carnes também não são eficientes conversoras de calorias. Como os animais são alimentados por ração, são necessários grandes aportes de grãos para seu desenvolvimento. Portanto, se os animais fossem considerados “máquinas de produção de alimentos”, estas máquinas acabam sendo extremamente poluentes, por ter um alto consumo e ser muito ineficientes. Quando leguminosas são transformadas em proteínas animais, a maioria das proteínas

e energia contidas nos vegetais são desperdiçadas, já que os vegetais consumidos como ração são utilizados pelos animais para seus processos metabólicos, assim como para construir tecido como ossos, cartilagem, miudezas e fezes (BARONI *et al.*, 2007).

Segundo Peters *et al.* (2007), o consumo global de carne e outros produtos animais aumentou ao longo da segunda metade do século XX e, provavelmente, continuará a aumentar, o que permitiu projetar um crescimento de 65% do consumo entre 1993 e 2020 (de 184 para 303 milhões de toneladas métricas).

Quanto aos aspectos socioeconômicos e culturais, no Brasil, esta questão fica ainda mais complicada, já que a cultura alimentar é baseada na carne e o país se destaca como um dos maiores consumidores, produtores e exportadores mundiais de carne bovina, aves e suínos (CARVALHO *et al.*, 2012). Também há que se pontuar a importância que o país tem na produção de grãos como milho e soja para exportação, que tem por finalidade a confecção de ração para animais. Sendo o agronegócio um dos principais motores da economia brasileira, há um grande paradoxo no país no que tange à carne. Por um lado, depende-se dela para gerar riqueza, mas, por outro lado, sua produção e consumo causam grandes danos ao ambiente.

Em relação ao consumo de peixes e frutos do mar, há muitas evidências científicas que indicam os benefícios para a saúde no que diz respeito ao seu conteúdo de proteínas, micronutrientes e, especialmente, ácidos graxos ômega 3 (com melhor biodisponibilidade do que em outras fontes), relacionados a efeitos protetores que têm demonstrado contra doenças cardíacas e outras patologias. No entanto, estudos indicam que os estoques marinhos estão diminuindo e que não há peixes suficientes para alimentar o mundo seguindo as orientações dietéticas, o que acabou por colocar as recomendações dietéticas para a ingestão de peixe como o conflito mais amplamente reconhecido entre saúde e sustentabilidade ambiental (GARNETT, 2014; BARONI *et al.*, 2007; FARMERY *et al.*, 2017). Mitchell (2011) advoga que o consumo de frutos do mar deve ser diversificado, já que 80% dos peixes que os europeus compram são de apenas cinco espécies. Além disso, deve-se melhorar a gestão da cadeia de fornecimento para reduzir o desperdício, que pode responder por até 50% da oferta destes produtos.

Juntamente com carnes, leguminosas, ovos e derivados, estão os laticínios (leites e derivados), que também respondem por serem fontes de proteínas e outros micronutrientes, principalmente o cálcio e vitamina B12. No entanto, assim como a carne, o leite também produz elevadas quantidades de GEE, causan-

do danos ambientais como já visto anteriormente. Porém, em países europeus, há evidências de que o leite é uma fonte barata de vitamina B12 e riboflavina e tem um balanço favorável entre a densidade de nutrientes e o impacto ambiental sugerindo seu consumo moderado (WERNER; FLYSJÖ; THOLSTRUP, 2014).

Os alimentos ricos em gorduras e açúcares e pobres em nutrientes, os quais estão relacionados com problemas de obesidade e de doenças crônicas não transmissíveis (DCNT), têm impacto ambiental considerado baixo. Em alguns casos, contudo, como a produção de cana-de-açúcar, há uma grande necessidade hídrica e deflorestação (como no caso do Brasil, desde o seu descobrimento). Há também o uso de milho para produção de glicose; nesse caso, como já discutido anteriormente, há o uso indiscriminado de agrotóxicos, além do uso de grandes extensões de terra. Assim também se pode dizer do cacau e do café. Do ponto de vista nutricional, estes produtos não são indispensáveis e o seu excesso pode causar doenças o que leva a concluir que o uso que fazem de recursos naturais, como água, terra e energia, são desperdiçados.

Em estudo dinamarquês, realizado por Saxe, Larsen e Mogensen (2012), cerveja, vinho e álcool contribuem com 9%, doces 7% e café, chá e cacau, 6% para o total de GEE da dieta média. No agregado desses produtos, a dieta dinamarquesa contribuiria com 22% de GEE só com este tipo de produto, o que representa mais da metade da participação de 37% da carne. Simulações feitas apontaram que reduzir este consumo pela metade seria tão eficiente quanto reduzir o consumo de carne em 30% no que diz respeito às emissões de GEE.

De outro lado, estão as questões culturais e socioeconômicas, pois estes alimentos fazem parte da cozinha brasileira e são altamente prazerosos. Além disso, o Brasil é também um grande produtor e exportador destes gêneros. Por seu turno, esta produção é muitas vezes caracterizada como grandes monoculturas e latifúndios que, mormente, fazem uso de mão-de-obra barata para trabalho no rural. Há que se salientar que, muitas vezes, o produto é exportado em sua forma bruta para outros países, não fomentando a indústria processadora geradora de empregos, de tecnologias e de valor agregado.

Estas evidências científicas apontam para uma congruência entre dietas saudáveis e sustentáveis, pois, em linhas gerais, demonstram que alimentos que devem ser os mais consumidos (vegetais), também são os que menos impactam no ambiente e vice-versa. Porém, estudos descobriram que a mudança para uma dieta mais saudável não resulta automaticamente em menor impacto ambiental (ALEKSANDROWICZ *et al.*, 2016; PERIGNON *et al.*, 2016). Estudo de Macdiarmid *et al.* (2012) destacou que as recomendações dietéticas para a

saúde baseiam-se principalmente nas exigências nutricionais (que podem ser alcançadas por meio de várias combinações de alimentos), enquanto o impacto ambiental está associado à redução do consumo de alimentos específicos (por exemplo, carne e laticínios).

Segundo os autores mencionados anteriormente, existem sinergias aqui, por exemplo, uma redução na ingestão de carne e produtos lácteos pode beneficiar a saúde. Isso porque, juntos, esses produtos contribuem com 0,50% da ingestão total de ácidos graxos saturados na dieta do Reino Unido, e um alto consumo de carne vermelha e processada tem sido associado ao câncer. No entanto, qualquer redução nesses alimentos precisa ser considerada no contexto de toda a dieta para garantir que as substituições feitas sejam apropriadas para a saúde. Se isto não for observado e o enfoque se transformar em apenas reduzir GEEs, os produtos de origem animal podem ser substituídos por produtos mais baratos com alto teor de gordura e/ou açúcar, que tendem a ter menos GEEs do que produtos baseados em animais, prejudicando o aspecto da saúde. Além disso, Carlsson-Kanyama e González (2009) mostram que uma refeição vegetariana com legumes importados poderia usar mais energia e causar maiores emissões de equivalentes de dióxido de carbono que uma refeição produzida domesticamente à base de carne. Portanto, a discussão não pode ser generalizada, pois onde, como e quando os alimentos são produzidos constituem-se fatores importantes.

Assim sendo, dietas sustentáveis propõem harmonizar as duas preocupações (saúde e ambiente), conciliando-as com as questões econômicas e culturais na escolha dos alimentos que compõem a alimentação diária. Nesse sentido, iniciativas com novas diretrizes e guias nutricionais vêm sendo criadas ao redor do mundo, como a dupla pirâmide do Instituto Barilla, o Guia Alimentar Brasileiro e as recomendações nutricionais do Qatar, Suécia e Alemanha. Tais iniciativas apontam para a necessidade de pensarmos nas dietas de forma mais complexa do que apenas o aspecto nutricional e de saúde.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em um nível teórico, a definição de dietas sustentáveis vem sendo construída conjugando fatores que já existiam enquanto preocupações, como os aspectos nutricionais, socioculturais, econômicos, a outros que se ligam ao sistema agroalimentar e ao meio ambiente. No século XXI, o que comemos tem

grandes impactos ambientais para que continuemos alheios a essas consequências. Nesse sentido, as consequências estão ligadas ao alcance presente e futuro da segurança alimentar, já que, se continuarmos no ritmo atual, há grandes riscos de sofrermos com a falta de recursos naturais e de mudanças climáticas que afetarão a produção de alimentos.

O momento para garantir um suprimento sustentável de alimentos para as gerações futuras deve ser pensado seriamente, pois, sem mudanças, o sistema alimentar global continuará a degradar o meio ambiente e comprometerá a capacidade mundial de produzir alimentos futurarmente, além de contribuir para a mudança climática e a destruição da biodiversidade. Um grande desafio para ajudar a resolver esse problema é equilibrar a demanda futura e a oferta de produtos agrícolas, o que inclui a necessidade de mudar as dietas das pessoas para escolhas alimentares mais sustentáveis. Assim, aos desafios da fome e das deficiências nutricionais por um lado, e do sobrepeso e DCNTs por outro, soma-se o desafio de pensarmos na alimentação relacionando-a à sustentabilidade para que possamos no futuro ter garantia de SAN.

No nível pragmático, é provável que não exista uma dieta sustentável, mas, sim, uma série de padrões alimentares mais sustentáveis do que outros. Tomando por exemplo a proteína, existem valores de referência dietéticos para ingestão que podem vir de proteínas animais ou vegetais, mas a escolha feita variará significativamente em termos de impactos ambientais. Nesse sentido, não se pode presumir que uma dieta saudável que atenda aos requisitos de nutrientes terá necessariamente menos emissões de gases, uso de terra, água e energia, uma vez que dependerá das escolhas de alimentos específicos da dieta. Mesmo dentro desses padrões alimentares, haverá alguns alimentos que serão mais sustentáveis do que outros, baseados em fatores da cadeia de suprimentos, dependendo de como e onde os alimentos foram produzidos, fabricados e transportados. Essa variação também é evidente dentro do mesmo grupo de alimentos, ou seja, não é o produto em si o problema, mas o processo pelo qual ele passou do campo ao prato, como métodos de cultivo (intensivo/extensivo), região geográfica (Brasil/outros países), método de transporte (fretes aéreos/embarcados) e condições de crescimento (ar livre/estufas).

Em linhas gerais, os autores estudados concordam que uma dieta com baixo impacto ambiental é geralmente consistente com uma boa nutrição. As dietas mais sustentáveis conteriam uma alta proporção de plantas e uma baixa proporção de animais e seriam extremamente heterogêneas. Tudo isso é precisamente o que os nutricionistas modernos defendem: alto teor de fibras e mi-

cronutrientes; a maior parte da energia dos carboidratos; proteína modesta; baixa gordura saturada; uma variedade de gorduras insaturadas. Do ponto de vista cultural, as grandes cozinhas do mundo são ricas em cereais (cereais, leguminosas, tubérculos), fazem o uso do máximo de frutas e legumes disponíveis, são poupadores no uso de carne (usada como guarnição, principalmente em festas) e são tão diversas quanto possam ser concebidas.

A compreensão sobre o impacto ambiental das escolhas alimentares está aumentando, embora o maior desafio continue sendo mudar a atual dieta não saudável e insustentável. Reconhece-se que mudanças substanciais também precisarão ser feitas nas práticas agrícolas e na indústria de alimentos para mudar o ambiente alimentar; entretanto, isso não deve ser visto como uma alternativa para os indivíduos não mudarem seus padrões alimentares, pois é necessária ação em todos os setores.

Por fim, atualmente, não se está em condições de dar orientações claras aos consumidores sobre esta questão, pois é complexa e multifatorial e requer mais estudos, para que, baseados em evidências, se possa ter mais clareza sobre o tema. Além disso, é importante que os nutricionistas da saúde pública continuem a expressar a necessidade de fatores de sustentabilidade e de saúde serem considerados em conjunto, a fim de garantir um suprimento de alimentos sustentável e saudável para as gerações futuras.

Embora os nutricionistas estudem a conexão entre orientação alimentar e saúde humana há décadas, eles estão apenas começando a explorar a conexão entre orientação alimentar e proteção ambiental. De fato, diretrizes e políticas alimentares baseadas em alimentos devem dar a devida consideração à sustentabilidade ao estabelecer metas voltadas para a nutrição saudável. Já foi dado o primeiro passo com o Guia Alimentar Brasileiro, mas precisamos avançar tanto em pesquisa, quanto em políticas e ações que fomentem mais conhecimentos e mais práticas em prol da saúde e da sustentabilidade.

REFERÊNCIAS

AGRIFOOD ATLAS. **Facts and figures about the corporations that control what we eat.** Heinrich Böll Foundation, Berlin, Germany; Rosa Luxemburg Foundation, Berlin, Germany; Friends of the Earth Europe, Brussels, Belgium, 2017. 56 p.

ALEKSANDROWICZ, L. *et al*. The Impacts of Dietary Change on Greenhouse Gas Emissions, Land Use, Water Use, and Health: A Systematic Review. **PLoS ONE**, v. 11, n. 11, 2016.

ALSAFFAR, A. A. Sustainable diets: The interaction between food industry, nutrition, health and the environment. **Food Science and Technology International**, v. 22, n. 2, p. 102-111, 2016.

AUESTAD, N.; FULGONI, V. L. What current literature tells us about sustainable diets: emerging research linking dietary patterns, environmental sustainability, and economics. American Society for Nutrition. **Advances in Nutrition**, v.6, p. 19-36, 2015.

BARONI, L. *et al*. Evaluating the environmental impact of various dietary patterns combined with different food production systems. **European Journal of Clinical Nutrition**, v. 61, p. 279-286, 2007.

BERRY, E. M. *et al*. Food security and sustainability: can one exist without the other? **Public Health Nutrition**, p.1-10, 2015.

BURLINGAME, B.; DERNINI, S. Sustainable diets: the Mediterranean diet as an example. **Public Health Nutrition**, v. 14, n. 12A, p. 2285–2287, 2011.

CARLSSON-KANYAMA, A.; GONZÁLEZ, A. D. Potential contributions of food consumption patterns to climate change. **The American Journal of Clinical Nutrition**, v.89, n.5, p.1704S-1709S, 2009.

CARVALHO, A. M. *et al*. Excessive meat consumption in Brazil: diet quality and environmental impacts. **Public Health Nutrition**, v.16, n.10, p.1893-1899, 2012.

DREWNOWSKI, A. *et al*. The Chicago Consensus on Sustainable Food Systems Science. **Frontiers in Nutrition**, v.4, p.1-6, 2018.

ERDMANN, L.; SOHR, S.; BEHRENDT, S. e KREIBICH, R. Nachhaltigkeit und Ernährung [Sustainability and Nutrition]. Werkstattbericht, **Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung** (in German), n. 57, 1999.

FARMERY, A. K. *et al*. Assessing the inclusion of seafood in the sustainable diet literature. **Fish and Fisheries**, v. 18, p. 607-618, 2017.

FEENSTRA, G. Local food systems and sustainable communities. **Journal of Alternative Agriculture**, v. 12, p. 28-26, 1997.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. International Scientific Symposium: **Biodiversity and Sustainable Diets** – United Against Hunger. Rome: FAO, 2010.

GARNETT, T. What is a sustainable healthy diet? A discussion paper. **Food Climate Research Network**, 2014.

GLOBAL FOOTPRINT NETWORK. **Ecological Footprint**. Global Footprint Network. Disponível em: http://www.footprintnetwork.org/our-work/ecological-footprint/. Acesso em: 03 set. 2021.

GODFRAY, C. O desafio de alimentar nove mil milhões de pessoas em 2050. *In*: SANTOS, J. L. *et al.* (ed.). **O futuro da alimentação**: ambiente, saúde e economia. Fundação Calouste Gulbenkian, 2013. p.18-32.

GUSSOW, J.; CLANCY, K. Dietary guidelines for sustainability. **Journal of Nutritional Education,** v. 18, p. 1-5, 1986.

HERRIN, M.; GUSSOW, J.D. Designing a sustainable regional diet. **Journal of Nutrional Education**, v. 21, p. 270–275, 1989.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2008-2009**. Rio de Janeiro, 2010.

IBGE. **Indicadores de Desenvolvimento Sustentável**. Rio de Janeiro, 2012.

JOHNSTON, J. L.; FANZO, J. C.; COGILL, B. Understanding Sustainable Diets: a descriptive analysis of the determinants and processes that influence diets and their impact on health, food security, and environmental sustainability**. American Society for Nutrition. Adv. Nutr**.*,* v. 5, p. 418-429, 2014.

KRAMER, K. J. *et al*. Greenhouse gas emissions related to Dutch food consumption. **Energy Policy**, v. 27, p. 203-216, 1999.

LEITZMANN, C. Nutrition ecology: the contribution of vegetarian diets. **American Journal of Clinical Nutrition**, v. 78, n. 3, p. 657S-659S, 2003.

MACDIARMID, J. I. *et al*. Sustainable diets for the future: can we contribute to reducing greenhouse gas emissions by eating a healthy diet? **American Journal of Clinical Nutrition,** v. 96, p. 632-639, 2012.

MASON, P.; LANG, T. **Sustainable diets**: how ecological nutrition can transform consumption and the food system. UK: Routledge, 2017. 353p.

MEYBECK, A.; GITZ, V. Sustainable diets within sustainable food systems. **Proceedings of the Nutrition Society**, v. 76, p. 1-11, 2017.

MITCHELL, M. Increasing fish consumption for better health – are we being advised to eat more of an inherently unsustainable protein**? British Nutrition Foundation Nutrition Bulletin,** v. 36, p. 438-442, 2011.

PERIGNON, M. *et al*. Improving diet sustainability through evolution of food choices: review of epidemiological studies on the environmental impact of diets. **Nutrition Reviews**, v. 75, n. 1, p. 2-17, 2016.

PETERS, C. J. *et al*. Testing a complete-diet model for estimating the land resource requirements of food consumption and agricultural carrying capacity: The New York State example. **Renewable Agriculture and Food Systems**, v. 22, n. 2, p. 145-153, 2007.

ROCKSTRÖM, J. W. *et al*. Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity. **Ecology and Society**, v. 14, p. 2-32, 2009.

SAXE, H.; LARSEN, T. M.; MOGENSEN, L. The global warming potential of two healthy Nordic diets compared with the average Danish diet. **Climatic Change**, v. 116, n. 2, p. 249-262, 2012.

VRIES, M.; BOER, I. J. M. Comparing environmental impacts for livestock products: A review of life cycle assessments. **Livestock Science**, v. 128, p. 1-11, 2010.

WAHLQVIST, M. L.; SPECHT, R. L. Food variety and biodiversity: Econutrition. **Asia Pac Journal Clinical Nutrition**, v. 7, n. 3/4, p. 314-319, 1998.

WALLÉN, A.; BRANDT, N.; WENNERSTEN, R. Does the Swedish consumer's choice of food influence greenhouse gas emissions? **Environmental Science and Policy,** v. 7, n. 6. p. 525-535, 2004.

WEBER, C. L.; MATTHEWS, H. S. Food-miles and the relative climate impacts of food choices in the united states. **Environmental Science & Technology**, v. 42, n. 10, p. 3508-3513, 2008.

WERNER, L. B.; FLYSJÖ, A.; THOLSTRUP, T. Greenhouse gas emissions of realistic dietary choices in Denmark: the carbon footprint and nutritional value of dairy products. **Food & Nutrition Research**, v. 58, n. 1, 2014.

WYNESS, L. *et al*. Red meat in the diet: an update. **Nutrition Bulletin**, v. 36, p. 34-77, 2011.

Capítulo 3

A CONSTRUÇÃO DE SISTEMAS AGROALIMENTARES SUSTENTÁVEIS: UMA DISCUSSÃO TEÓRICO-EMPÍRICA A PARTIR DA PERCEPÇÃO DE ATORES-CHAVE EM SANTA CATARINA

Lilian de Pellegrini Elias

INTRODUÇÃO

O sistema alimentar dominante vem sendo responsabilizado pelo esgotamento dos recursos naturais, por não ser capaz de alimentar a população de maneira adequada, por fomentar desigualdades sociais, intensificar as vulnerabilidades às quais os agricultores estão submetidos e por não preservar as culturas regionais. Junto à responsabilização do sistema alimentar dominante a respeito de suas insustentabilidades surgem movimentos que o contestam. Estes movimentos se caracterizam por identificar a degradação ambiental e as concomitantes desigualdades no uso dos recursos naturais que se reverte na oferta desigual de alimentos saudáveis à população, além de apresentar alternativas de sistemas alimentares sustentáveis (MARSDEN; MORAGUES-FAUS; SONNINO, 2018).

No entanto, nem evidenciar as insustentabilidades do sistema alimentar dominante nem a apresentação de alternativas a ele tem sido suficiente para impedir que sua narrativa, de que seria a única alternativa capaz de fornecer

alimentos em quantidade suficiente para abastecer uma população mundial crescente, siga dominante. Isto, pois, por um lado, nega a relevância de suas insustentabilidades quando as compara com os benefícios que alega gerar. Ao colocar-se como o único capaz de ampliar a oferta de alimentos, reafirma suas estratégias convencionais, a necessidade de contínua ampliação da intensificação do uso de agroquímicos, fertilizantes e demais insumos agrícolas. Por outro, admite a existência de insustentabilidades, mas apenas adotando uma roupagem "sustentável" como forma de atender a demanda por produtos com esta característica[1], sem romper com o modelo agrícola dominante com o argumento de que suas insustentabilidades sejam mitigáveis sem que seja necessária a ruptura.

Independentemente da negação, seja da relevância da insustentabilidade ou da necessidade de ruptura com o modelo agrícola dominante, o pressuposto levantado pelo sistema alimentar dominante é de que seria ele o único capaz de produzir alimentos em quantidade suficiente para alimentar o mundo, e insustentabilidades seriam externalidades a serem mitigadas. Em outras palavras: haveria um dilema entre priorizar a biodiversidade e a preservação ambiental e concentrar esforços em garantir uma oferta suficiente de alimentos. O dilema, decisão impossível de ser tomada pela população e pelos governantes, que se manteve inquestionável nas últimas décadas, passou a ser alvo de renovadas e cada mais robustas contestações por pesquisadores e atores sociais que buscam substituí-lo pelo que consideram questões "reais" a respeito da produção alimentar: Como podemos utilizar os recursos que temos de forma mais justa, efetiva e sustentável? Como podemos, no mesmo espaço, produzir alimentos, proteger a vida selvagem e fornecer meios de vida adequados à população rural? Quais seriam os resultados de uma melhor coordenação dos recursos por parte das comunidades envolvidas com a produção de alimentos? (RSA, 2019).

O movimento de substituição do dilema pelas questões citadas abre espaço para a construção de um novo paradigma de sustentabilidade a partir de novas conexões espaciais e sociais. Conexões[2] entre redes e movimentos que

1 A Bayer, um exemplo de corporação que busca atender à demanda por produtos "sustentáveis", lançara a marca guarda-chuva "Biologicals by Bayer" com o intuito de ofertar proteção biológica às culturas "*leading innovation for organic crop protection solutions*". O mesmo ocorre na adoção de selos como o "fair trade" por corporações que fazem parte do sistema alimentar dominante e do "business as usual", e na adoção de outras características ligadas a preceitos sustentáveis e a outras ações que podem ser consideradas como estratégias de "esverdeamento" dos produtos convencionais, como discutido por Galli e Brunori no texto "A transition towards sustainable food systems in Europe Food policy blue print scoping study" de 2018.

2 Dentre estas novas conexões, estão movimentos contestadores que vêm apresentando alternativas ao modelo convencional. Por exemplo, o não uso (produção orgânica, agroecológica e biológica) ou o uso cada vez menos intensivo de agrotóxicos, o uso menos intensivo do solo e a formação de movimentos que buscam dar suporte aos agricultores para que possam atingir melhores condições de produção e comercialização. Isso

veem a sustentabilidade como resposta à concentração, à periferização e ao desmantelamento das redes de bem-estar social e alimentar. O novo paradigma propõe-se a assumir prejuízos ambientais, de saúde pública, culturais e desigualdades em termos de alimentação e renda como "desperdícios", ineficiências do sistema alimentar atual (MARSDEN; MORLEY, 2014). O modelo agrícola atrelado a este novo paradigma seria essencialmente local, inovador, biologicamente diverso, agroecológico (FRANCIS *et al.*, 2003, p. 102) e baseado no trabalho familiar. Trata-se de um modelo alternativo junto a pequenos agricultores familiares que mantêm uma relação sustentável com questões sociais, econômicas e ambientais (FAO, 2014).

Este capítulo tem como propósito discutir perspectivas deste novo paradigma a partir de Santa Catarina, um estado com forte presença da agricultura familiar e que historicamente dispõe de movimentos sociais e de redes alimentares alternativas que se colocam em oposição ao sistema alimentar dominante no estado. A possibilidade de transição do modelo agrícola dominante para que se construa um sistema alimentar sustentável no estado é discutido a partir de entrevistas baseadas em questionários semiestruturados com 17 atores-chave.

O SISTEMA ALIMENTAR DOMINANTE

Um sistema alimentar pode ser entendido como uma cadeia (ERICKSEN, 2007, p. 3) ou como complexas redes que envolvem diferentes geografias e níveis de atores conectados em distintas relações socioeconômicas, políticas e ecológicas (MORAGUES-FAUS; SONNINO; MARSDEN, 2017). Estes atores se distribuem por atividades relacionadas à produção, ao processamento, à distribuição, à preparação e ao consumo de alimentos em cada localidade e organizados em grupos sociais a partir das relações estabelecidas em seu mercado e em redes institucionais de governança (RUBEN; VERHAGEN; PLAISIER, 2018).

A análise de sistemas alimentares, por sua vez, busca entender de que forma este sistema foi estruturado e quais transformações ele sofreu através do tempo e do espaço. A análise permite que se perceba como se deu historicamente a disponibilidade, o acesso e a utilização dos alimentos, qual foi sua relação com o meio ambiente (RUBEN; VERHAGEN; PLAISIER, 2018) e, principalmente,

---

inclui formas de aproximação entre agricultores e consumidores (grupos de compras, feiras e vendas diretas ao comércio).

se atendeu ou não a demandas sociais como o nível de segurança alimentar[3] ao qual está submetida determinada população (ERICKSEN, 2007). A análise a qual este texto se refere parte de uma abordagem histórico-estruturalista que busca distinguir momentos e transições da história desde o século XIX, explorando as transformações da agricultura em meio às relações políticas e alimentares que a contemplam (FRIEDMANN; MCMICHAEL, 1989).

A partir desta análise, é possível observar que sistemas alimentares coexistem em um mesmo local e espaço de tempo e que não são estáticos; eles sofrem rupturas em função das pressões sofridas pelas expectativas do capital nele empregado e por demandas da sociedade (MORAGUES-FAUS; SONNINO; MARSDEN, 2017). As profundas mudanças das relações alimentares em escala global que modificam o papel da agricultura no desenvolvimento são analisadas em períodos denominados como regimes alimentares. A teorização dos regimes alimentares foi feita por Friedmann e McMichael (1989, p. 93) e recebeu inúmeras contribuições ao longo do tempo, incluindo a releitura de Tilzey (2019).

Friedmann e McMichael (1989) identificaram a existência de um "primeiro regime alimentar", ou "regime imperial", que se inicia na segunda metade do século XIX, com o surgimento do primeiro mercado de alimentos básicos na Europa[4]. E chega ao final no início do século XX, em função de uma forte crise na agricultura europeia com a queda do preço dos alimentos, que chega ao seu limite na crise econômica de 1929 e com o declínio do Império Britânico. O "segundo regime", para Friedmann e McMichael (1989), também denominado como "produtivista político", por Tilzey (2019), surge a partir da grande depressão que decorreu da crise de 1929 e estimulou a retomada de um autocentrismo e do protecionismo por parte dos estados nacionais, marcado pela hegemonia dos Estados Unidos (TILZEY, 2019). Este regime perdura até a década de 1980 e foi responsável pela emergência e consolidação da modernização agrícola apelidada de "Revolução Verde", que acelera a ampliação da produção agropecuária, com ganhos importantes em produtividade, e pela articulação das economias ocidentais em torno de um posicionamento comum diante da guerra fria. Recorrentes episódios de superprodução agrícola, enfrentada especialmente pelos Estados Unidos, têm seus efeitos mitigados pela presença do estado que garantiam a rentabilidade do setor agrícola neste período (TILZEY, 2019).

3 Nível de segurança alimentar é "definido como e quando todas as pessoas, em todos os momentos, têm acesso físico e econômico a alimentos suficientes, seguros e nutritivos para atender às suas necessidades e preferências alimentares para uma vida ativa e saudável" pela FAO-UNU.

4 Com o intuito de prover a alimentação dos trabalhadores em resposta às demandas da Revolução Industrial.

O "terceiro regime" ou "regime corporativo", segundo McMichael, "corporativo-ambiental", segundo Friedmann, ou "neoliberal", segundo Tilzey (TILZEY, 2019, p. 240), teria surgido na década de 1980. Esse regime ocorreu em função das sucessivas crises econômicas da década de 1970, as crises do petróleo, que reorientaram a dinâmica econômica do mundo e desestruturaram o regime regulatório agroalimentar e a participação do estado em mitigar as crises do setor, especialmente na Europa. A orientação do funcionamento da agricultura deixa de partir dos estados nacionais e passa para as corporações transnacionais sob domínio do capital financeiro. As corporações expandem seus negócios, especialmente em áreas periféricas, com o intuito de abastecer a crescente cadeia global com *commodities*, a despeito das "externalidades" que surgem na mesma velocidade da sua expansão: a intensificação das desigualdades, a pobreza, a degradação ambiental e os conflitos agrários nas décadas de 1980 e 2000, particularmente na América Latina (TILZEY, 2019, p. 243).

O modelo agrícola do terceiro regime passa a ser cada vez mais dependente da indústria e do urbano – o próprio sistema alimentar dominante acaba por ser o responsável por tirar a centralidade da agricultura do sistema alimentar – e do uso de insumos e práticas consideradas insustentáveis. As corporações alimentares vêm aumentando sua participação na cadeia produtiva, tanto em função do estreitamento da margem de lucro dos agricultores, quanto pela tendência secular de queda no preço dos alimentos[5] (PLOEG *et al.*, 2000, p. 395). As insustentabilidades multiplicam-se, e a agricultura passa a ser considerada uma das maiores responsáveis pela degradação ambiental sem ser capaz de alimentar a população. O modelo é identificado como causador de contaminação da água e dos solos e por não garantir segurança alimentar e nutricional (ERICKSEN, 2007, p. 3).

Os representantes do sistema alimentar dominante reagem relativizando as insustentabilidades atribuídas a ele. Por um lado, defendem que os benefícios gerados por ele em termos de produção alimentar superariam os efeitos negativos em termos ambientais e socioeconômicos. Por outro lado, colocam no modelo agrícola dominante o adjetivo sustentável com a adoção de inovações, como a substituição de insumos por outros considerados mais sustentáveis, menos agressivos ao meio ambiente (ERICKSEN, 2007; MAZOYER; ROUDART, 2010). Dentro dessa lógica, a modernização agrícola é apontada como sendo sustentável por basear-se em tecnologia denominada como "preservacionista"

5 O "squeeze" na agricultura, movimento discutido por Ploeg no artigo "Rural Development From Practices and Policies towards Theory" de 2000, de forma recorrente, manifesta-e a partir do estreitamento entre o valor bruto e o custo de produção.

e por aumentar a produtividade agrícola, permitindo gerar menor aumento de área plantada para uma expansão de produção (CNA, 2018, p. 9) e diminuição do preço dos alimentos[6] (CNA, 2018, p. 12). Isso seria essencial para atender a demanda crescente de alimentos estimada para as próximas décadas em função do crescimento populacional e da urbanização. Tais argumentos são sustentados mesmo que este mesmo modelo agrícola provoque expansão de áreas de cultivo gerando degradação ambiental, promova a ampliação do uso de insumos agrícolas considerados insustentáveis e se mantenha sendo incapaz de garantir segurança alimentar à população mundial. O mundo vive insegurança alimentar crescente desde 2014, período em que apresenta ao mesmo tempo aumento da produção *per capita* de alimentos e um aumento contínuo do número de subnutridos no mundo (FAO; IFAD; UNICEF; WFP, 2018).

Nesse contexto de insustentabilidades e contestações, Tilzey (2019) propõe que um novo regime, de caráter internacional ou pós-neoliberal, tenha surgido na década de 2010 e estaria dando seus primeiros passos. Este novo regime seria construído a partir da contestação ao sistema alimentar dominante do regime anterior, que teria se esgotado, em direção a um sistema alimentar sustentável. Como seria este novo regime?

O SISTEMA ALIMENTAR SUSTENTÁVEL: O LOCAL E A AGRICULTURA FAMILIAR

A construção de um sistema alimentar sustentável busca incluir aspectos como o meio ambiente e a natureza em uma perspectiva de longo prazo. Isto é, encontrar formas de usar os recursos que temos de forma mais justa, efetiva e sustentável e, ao mesmo tempo e no mesmo espaço, produzir alimentos, proteger a vida selvagem e fornecer meios de vida adequados para a população rural e urbana a partir de uma melhor coordenação dos recursos por parte das comunidades envolvidas com a produção de alimentos que resulte em segurança alimentar. Em todo o mundo, há avanço de formas sustentáveis de produção e consumo, com destaque à América Latina, pelo pioneirismo e protagonismo quanto ao debate em torno da agroecologia, assim como a ampliação dos mercados para produtos da agricultura familiar, orgânica, natural e fortalecimento

6 No Brasil, a CNA atribui à modernização agrícola uma redução dos preços dos alimentos que em 50 anos teria contribuído para diminuir a participação da cesta básica na despesa das famílias de 55% para 15%, "beneficiando sobretudo as populações mais pobres".

das cadeias curtas de comercialização. A criação de novas conexões espaciais e sociais, a partir destas redes e movimentos, surgem como resposta à concentração, à periferização e ao desmantelamento das redes de bem-estar social e alimentar (MARSDEN; MORLEY, 2014).

Caron *et al*. (2018), Marsden e Morley (2014) e FAO (2014a) construíram concepções de sistema alimentar sustentável, que são compatíveis e podem ser destacadas em três pontos centrais. **Primeiro**, uma preocupação com o meio ambiente, o uso eficiente de seus recursos e a biodiversidade, a regeneração dos ecossistemas e a mitigação das mudanças climáticas. **Segundo**, a atenção às gerações presentes e futuras, proporcionando equidade e garantia da satisfação de necessidades básicas, com ênfase na segurança alimentar e na qualidade de vida da população, com foco especial na população rural. **Terceiro**, que contemple os dois aspectos anteriores em conjunto, levando em consideração as necessidades dos indivíduos envolvidos, suas comunidades e ecossistemas, incentivando a justiça social e concentrando-se na resiliência e no bem-estar, especialmente para as comunidades rurais mais empobrecidas. A questão alimentar, em termos de sistemas alimentares sustentáveis, é complexa e intimamente ligada ao local.

Um modelo socioeconômico baseado no local (*local-based*) tem sido entendido como o caminho para pensar a criação de sistemas alimentares sustentáveis, como forma de alcançar sinergias entre sustentabilidade, segurança e soberania alimentar[7] e governança eficaz de recursos. O "baseado no local" estaria preocupado com a qualidade de vida dos indivíduos e comunidades, ao combate às desigualdades sociais e espaciais, com os ecossistemas e gerações futuras. Ao mesmo tempo, o local seria capaz de gerenciar mobilidades e vulnerabilidades necessárias diante do movimento de concentração e periferização reforçado pelo sistema alimentar a partir de uma abordagem baseada no empoderamento e na capacitação dos produtores rurais, no desenvolvimento de estratégias de desenvolvimento local e na construção de resiliência (MARSDEN; MORAGUES-FAUS; SONNINO, 2018).

A alimentação pensada **localmente** transforma a produção e o consumo em um meio de atingir a sustentabilidade. Assim como o desenvolvimento das capacidades dos indivíduos, agricultores familiares, consumidores e demais membros da comunidade são um meio de romper com espiral de ampliação

---

7 A soberaria alimentar pressupõe como direito humano fundamental o direito de ter direitos sobre o alimento em seu território hoje e no futuro. Patel, no texto "Food sovereignty", de 2009, parte de uma discussão surgida e protagonizada a partir da Via Campesina, a qual considera que só há soberania em longo prazo dentro de um arranjo político que salvaguarde um produtor de alimentos e, concomitantemente, proteja o meio ambiente e oferte alimentos para seu próprio território.

das desigualdades sociais e espaciais. Dessa forma, a sustentabilidade abarca a inclusão social que figura entre os pilares do desenvolvimento sustentável, mas que é correntemente negligenciada.

O modelo agrícola sustentável seria essencialmente local, inovador, biologicamente diverso, agroecológico (FRANCIS *et al.*, 2003, p. 102) e baseado no trabalho familiar (FAO, 2014). Um modelo alternativo junto a pequenos agricultores familiares que mantém uma relação sustentável com questões sociais, econômicas e ambientais (FAO, 2014). Isso não significa que, necessariamente, toda a produção local seja sustentável e nem mesmo que toda a produção da agricultura familiar seja sustentável. A sustentabilidade, como colocada anteriormente, parte de um conjunto de características atribuídas a um território, e o que se discute aqui é o potencial que o local e a agricultura familiar possuem para desenvolver sustentabilidades.

Na próxima seção, faz-se um breve resumo sobre a coexistência na agricultura de Santa Catarina da agricultura familiar, sistema alimentar dominante e arranjos passíveis de serem associados a sistemas alimentares sustentáveis como forma de visualizar-se a complexidade do estado.

O SISTEMA ALIMENTAR EM SANTA CATARINA

Em Santa Catarina, coexistem o sistema alimentar dominante e os arranjos que podem ser associados a sistemas alimentares sustentáveis. Por um lado, o Estado dispõe de cooperativas centralizadas e patrimoniais, agroindústrias e corporações. Por outro lado, os mais variados modelos de interação entre produtores, consumidores e instituições governamentais podem ser associados a sistemas alimentares sustentáveis.

O longo histórico de produção agroindustrial em Santa Catarina, cujos primeiros frigoríficos são instalados entre as décadas de 1930 e 1950, faz do estado a sede de empresas que ganham espaço nacionalmente e internacionalmente no setor, como é o caso da BRF (Brazil Foods), hoje conglomerado transnacional que resultou da fusão, em 2009, entre Perdigão (com origem em Videira, em 1934) e da Sadia (fundada em Concórdia, em 1944)[8]. A produção agroindustrial surge a partir de pequenos empreendimentos de processamento e venda de produtos da agricultura familiar catarinense (com destaque para

8 BRF disponibiliza histórico online em seu site na internet.

suínos e aves), agricultores que seguem sendo parte importante dos fornecedores de matérias-primas para a agroindústria catarinense. A produção agropecuária catarinense passa por forte concentração da produção, deixando de fora uma parcela importante de agricultores, que ocorrera principalmente a partir da década de 1990. No entanto, a agricultura familiar catarinense ainda persiste com 78,1% dos estabelecimentos agrícolas do estado e 50,7% da renda, mesmo que tenha passado a ocupar apenas 38,1% da área dos estabelecimentos agrícolas do estado em 2017 (IBGE, 2019).

Outra característica do estado é a presença de cooperativas[9] centralizadas e patrimoniais que se identificam com a agricultura familiar, inclusive com o uso de selos que certificam a presença destes agricultores[10]. A exemplo da Cooperativa Central Aurora Alimentos, a terceira maior empresa brasileira processadora de carne, que teve como estimativa o faturamento de 10 bilhões de reais em 2019, afirma possuir "uma rede de 11 cooperativas, que reúne 65.000 famílias cooperadas"[11]. Entre as maiores cooperativas de Santa Catarina, somam-se a ela a Cooperativa Agroindustrial Alfa, com sede em Chapecó, cujo faturamento, em 2014, foi de R$ 608 milhões, e a Cooperativa Regional Agropecuária Vale do Itajaí (Cravil), com sede em Rio do Sul, e que registrou, em 2014, um faturamento de R$ 380,8 milhões (FIESC, 2015, p. 64).

No estado de Santa Catarina, é possível observar também estruturas como as Centrais de Abastecimento (Ceasas), criadas a partir da década de 1970, com o objetivo de promover melhoria das condições de abastecimento, o que abriu a possibilidade de proporcionar maior pulverização da oferta (BELIK, 1999, p. 88 e 89). Consideram-se as Ceasas como estruturas maleáveis dentro do sistema alimentar, redirecionáveis para atuar dentro de um novo paradigma.

No que se refere a arranjos com menor proximidade com o sistema alimentar dominante, as cooperativas descentralizadas[12] são "um modelo de organização coletiva e autônoma", que se colocam como uma "alternativa de

---

9 No que se refere ao cooperativismo como um todo, o que inclui as cooperativas patrimoniais e as descentralizadas, de acordo com o Censo Agropecuário de 2017, 63.842 estabelecimentos que são cooperados (34,9% do total); destes, 53.202 dos agricultores são familiares (85,7%) e 10.640 dos estabelecimentos são de agricultores não familiares (14,3%). Neste grupo, encontram-se as centralizadas e patrimoniais que se identificam com a agricultura familiar e as descentralizadas que serão discutidas em seguida (IBGE, 2019).

10 O Selo Nacional da Agricultura Familiar (SENAF) identifica os produtos da agricultura familiar no Brasil.

11 A Aurora pode ser encontrada em Chapecó, Maravilha, Quilombo, Pinhalzinho, São Miguel do Oeste, Abelardo Luz, Guatambu, Joaçaba e Xaxim (FIESC, 2015, p. 64). Informações atualizadas se encontram na reportagem "A empresa de 65.000 famílias que concorre com BRF e JBS", da revista EXAME.

12 No oeste catarinense, estas cooperativas recebem a denominação de "descentralizada"; no sul, de "virtuais"; em outras regiões ainda, são chamadas de "não patrimoniais" (ESTEVAM; MIOR, 2014).

organização ao modelo cooperativista centralizado e patrimonial". Elas não requerem grandes investimentos em infraestrutura, permitindo que micros e pequenos produtores rurais possam formalizar e legalizar suas atividades para ampliar seu acesso ao mercado institucional, a feiras e demais mercados. Além disso, possuem uma estrutura mínima que permite flexibilidade, fortalecimento do contato direto entre produtores e consumidores e respeito à autonomia dos agricultores (ESTEVAM; MIOR, 2014, p. 262). As cooperativas familiares de menor porte, por sua vez, se distribuem por todo o estado e tem como principal motivação a venda de produtos processados e *in natura* (MARCONDES *et al.*, 2012). Um exemplo é a Cooperativa de Produção Agropecuária Conquista (Cooperconquista), do município de Garuva-SC, cuja cooperação viabiliza a atuação de seus cooperados no fornecimento de alimentação escolar do município vizinho de Joinville (município com maior população de Santa Catarina) com abastecimento semanal e entregas ponto a ponto nas escolas municipais. As cooperativas centrais têm como intuito gerar uma rede de cooperação ampla para fortalecimento dos cooperados e das suas respectivas cooperativas[13] e apresentam capacidade organizacional para atender a demandas de grande porte que exigem entregas pulverizadas, o que inclui compras institucionais de alimentação escolar que exigem entregas diárias e descentralizadas. Santa Catarina dispõe também de Rede de Agroecologia, a Ecovida[14], que é responsável por articular conexões entre produtor e consumidor, entre organizações não governamentais e demais instituições.

Além das organizações de agricultores, surgem também estruturas organizacionais que envolvem os consumidores, como é o caso dos grupos de compra que chegam em Santa Catarina por meio das Células de Consumidores Responsáveis (CCR), iniciativa do Laboratório de Comercialização da Agricultura Familiar (Lacaf/UFSC), e da Comunidade que Sustenta a Agricultura (CSA), que tem suas raízes no Japão, na década de 1970, e chegou ao Brasil com o apoio do Ministério da Agricultura. Há em torno de 400 famílias contempladas. Esses grupos são "arranjos de compra e venda direta de alimentos orgânicos por pedido antecipado". Trata-se de redes de solidariedade, como a rede nacional de bancos de alimentos e colheita urbana (Mesa Brasil), que surgiu em 2003, por

13 Foram identificadas, em pesquisa realizada em 2016, três cooperativas centrais: a Unidade Central das Agroindústrias Familiares (Ucaf), a Central das Cooperativas da Agricultura Familiar (Cecaf) e a Cooperativa Central de Reforma Agrária de Santa Catarina (CCA).

14 Rede Ecovida de Agroecologia atua no Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e algumas cidades do Vale do Ribeira, no interior de São Paulo; é uma rede horizontal e descentralizada, composta por grupos informais, associações e cooperativas de agricultores agroecológicos.

intermédio do Serviço Social do Comércio (SESC), e de movimentos de promoção e “salvaguarda da agrobiodiversidade, da segurança e da soberania alimentar e da nutrição mundialmente”, como é o Slow Food.

No que se refere à legislação, no sentido de facilitar o desenvolvimento dos mercados para produtos da agricultura familiar, produtos artesanais, orgânicos e agroecológicos, foi lançada, em 2003, a Lei dos Orgânicos. A evolução das discussões sobre a produção orgânica no Brasil gerou inovações importantes, como a certificação participativa e a criação de organização de controle social (OCS) para garantir o caráter orgânico dos produtos sem onerar sobremaneira os agricultores. No âmbito estadual, o lançamento da taxação progressiva de agrotóxicos em Santa Catarina e, no âmbito municipal de Florianópolis, da Lei da Compostagem[15] e a Zona Livre de Agrotóxicos[16], representam avanços no sentido do debate em torno da sustentabilidade.

Em paralelo, são estruturadas políticas públicas, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)[17], lançado em 2003, voltado à aquisição de alimentos da agricultura familiar. O intuito é o de estimular e fortalecer os agricultores e, ao mesmo tempo, melhorar as condições de alimentação das pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade social ou insegurança alimentar. O Programa Nacional de Alimentação Escolar passa a atuar de forma similar ao PAA a partir de 2009, quando se torna obrigatória a destinação de, ao menos, 30% do recurso federal repassado a municípios e estados para compras de agricultura familiar[18].

O que foi exposto aqui não esgota o cenário em que se encontra o sistema alimentar catarinense, mas possibilita a identificação de dois fatores importantes. Primeiro, que a agricultura familiar está presente e é relevante mesmo nas estruturas conectadas ao sistema alimentar dominante. Segundo, que existe no estado um conjunto de elementos que são identificados com a construção de um sistema alimentar sustentável. Diante desse contexto, qual seria a percepção de atores-chave no estado a respeito da ruptura com o sistema alimentar dominante?

---

15 Lei nº 10.501, de 08 de abril de 2019, da Prefeitura Municipal de Florianópolis: Dispõe sobre a obrigatoriedade da reciclagem de resíduos sólidos orgânicos no município de Florianópolis.

16 Lei nº 10.628, de 08 de outubro de 2019, da Prefeitura Municipal de Florianópolis: Institui e define como zona livre de agrotóxicos a produção agrícola, pecuária, extrativista e as práticas de manejo dos recursos naturais no município de Florianópolis.

17 Art. 19 da Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003.

18 Resolução/cd/fnde nº 38, de 16 de julho de 2009: Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no programa nacional de alimentação escolar - PNAE.

A CONSTRUÇÃO DE SISTEMAS ALIMENTARES SUSTENTÁVEIS EM SANTA CATARINA A PARTIR DA PERCEPÇÃO DE ATORES-CHAVE

A construção de um sistema alimentar sustentável exige um novo modelo agrícola, de acordo com a literatura utilizada neste capítulo. A ausência de ruptura com o modelo anterior significa a manutenção de suas características intrínsecas, que são consideradas incapazes de construir um sistema alimentar efetivamente sustentável. Nesse sentido, cabe discutir se há no estado de Santa Catarina a percepção da necessidade de ruptura ou se impera a narrativa de negação/minimização das insustentabilidades. Para tanto, a partir de um questionário semiestruturado, buscou-se discutir com 17 atores-chave[19] no estado de Santa Catarina. Dentre os atores-chave entrevistados, consta um conjunto de pesquisadores e representantes de diferentes instituições – representação de agricultores, cooperativas, sistema de cooperativas de crédito, organização de cooperativas, movimentos sociais, sociedade civil, governo do Estado, de formuladores de políticas públicas e de instituições de pesquisa[20]. A seleção dos entrevistados se deu de forma a abranger a maior heterogeneidade possível de atores a partir de mapeamento prévio das principais instituições, órgãos de representação e movimentos sociais. A análise sinaliza os entrevistados a partir de numeração, sem, no entanto, revelar suas identidades.

A partir das entrevistas foi possível observar a dotação de significados distintos à sustentabilidade em função da admissão ou não da necessidade de abandono do modelo de produção e logística preexistentes. Nesse sentido, conforme mostra o Quadro 1, pode-se caracterizar os atores entrevistados, por um lado, pelo entendimento da necessária ruptura com o modelo agrícola dominante, e, por outro, por sua manutenção.

19 Os atores-chave foram selecionados previamente em função de representatividade em relação à agricultura catarinense.

20 Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Santa Catarina (FAESC), Federação dos Trabalhadores na Agricultura de Santa Catarina (FETAESC) e Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar de Santa Catarina (FETRAF). CooperAlfa e Aurora. Sistema das Cooperativas de Crédito Rural com Interação Solidária (Cresol), Organização das Cooperativas do Estado de Santa Catarina (OCESC), Movimento das Mulheres Camponesas (MMC), Slow Food, Secretaria de Estado da Agricultura, Câmara Municipal de Florianópolis, Universidade Federal Fronteira Sul (UFFS), Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), Cepagro, Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (Epagri).

Quadro 1: Percepção dos entrevistados em relação à necessidade de ruptura com o modelo agrícola dominante para a construção de um sistema alimentar sustentável

	Ruptura	Não ruptura
Quanto ao modelo agrícola vigente	Considera a ruptura do modelo de produção necessária e urgente.	Considera ser necessária a construção de um sistema alimentar sustentável, mas defende que seja a partir do modelo agrícola dominante.
Quanto à viabilidade da implementação de sistema alimentar sustentável no curto prazo	Identifica os mercados alternativos como meio de transpor as insustentabilidades econômicas de curto prazo na conversão para um sistema alimentar sustentável. No entanto, a maior parte dos agricultores familiares segue tendo como única opção manter-se no modelo agrícola dominante diante da ausência de suporte público e alternativas suficientes para permitir que transponham o curto prazo.	Considera insustentável economicamente a conversão do modelo dominante em um modelo agrícola sustentável, em função da necessidade de manter a competitividade para não perder parcelas potencialmente irrecuperáveis de mercado.
Quanto à viabilidade da implementação de sistema alimentar sustentável no longo prazo	Considera que no longo prazo só há sustentabilidade a partir de um sistema alimentar sustentável.	Concorda que no longo prazo seria sustentável romper com o modelo agrícola dominante, mas não considera factível transpor a curto e o médio prazos, em função da necessidade de investimentos e do risco de perdas de mercados.

Fonte: elaboração própria.

A existência de atores que propõem a construção de um sistema alimentar sustentável sem a ruptura com o modelo agrícola dominante não implica a inexistência entre eles de uma preocupação comum no que diz respeito à sustentabilidade da agropecuária catarinense. Os entrevistados concordam que é imprescindível a coexistência entre sustentabilidade econômica e a sustentabilidade social e ambiental para tornar viável a manutenção da atividade econômica agropecuária em longo prazo.

O argumento em defesa da não ruptura parte, por um lado, da afirmação de que há sustentabilidade no modelo agrícola dominante e que esta sustentabilidade pode ser observada pela ampliação da cobertura vegetal no estado de Santa Catarina ao longo do século XX e que isto estaria ocorrendo em função de uma maior consciência ambiental por parte do agricultor (03). Além disso, há o argumento de que muitas das práticas agrícolas se tornaram mais

sustentáveis com o modelo agrícola dominante, lembrando que os agricultores familiares do estado dispunham, como método tradicional, de técnicas trazidas da Europa que não eram adequadas ao solo da região. É o caso, por exemplo, da prática de revolver o solo que causou erosão em muitas áreas agrícolas do estado. No que se refere à questão social, atesta-se que o uso de agrotóxico diminuiu a penosidade do trabalho (14) e, por produzir quantidades suficientes de alimentos, contribui para manter os preços dos alimentos acessíveis para a população como um todo (16). Por outro lado, contempla o argumento da viabilidade econômica e de que apenas o modelo agrícola dominante é capaz de ser competitivo em acessar os mercados e a logística em atingir os níveis mínimos exigidos quanto à sanidade e aos demais requisitos básicos para formalizar a comercialização, acessar assistência técnica (15). O modelo agrícola dominante seria responsável por "colocar dinheiro no bolso do agricultor" (09), permitindo-lhe permanecer no campo ao longo das décadas, mesmo que em menor número. Nessa perspectiva, considera-se a produção sustentável como uma boa alternativa, tornando viável a manutenção de parte dos agricultores familiares no campo; no entanto, não é considerada uma resposta para os agricultores familiares e não familiares de modo geral por ser uma alternativa que só é capaz de abranger um número pequeno de agricultores (14).

No sentido oposto, em defesa da necessidade de ruptura, representantes de agricultores colocam que o modelo agrícola dominante que faz a agricultura catarinense voltar-se para a produção de *commodities* para exportação não é sustentável, nem mesmo no curto prazo. Este modelo seria insustentável do ponto de vista social, pois a agricultura catarinense vem promovendo a transferência da população rural para o urbano (2), sem que o urbano tenha condições de recebê-los (05), o que gera uma profunda ruptura de organização da sociedade catarinense (04). Promove também concentração de produção e renda (08), gerando dificuldades na disponibilidade de alimentos em quantidade e, principalmente, qualidade (1) e menor movimentação econômica entre os pequenos municípios (10). A propriedade agrícola representa renda, residência e alimentação para o núcleo familiar dos agricultores e sua família estendida, que, para as periferias, mesmo do interior do estado, significa, muitas vezes, elemento básico para assegurar a segurança alimentar de muitas famílias residentes ou não no rural (11). Seria também insustentável do ponto de vista da diversidade e qualidade do alimento, que vem diminuindo nas últimas décadas em função da concentração da produção em poucas variedades de *commodities* (05). O modelo agrícola vigente, ao integrar agricultores e agroindústrias tira a flexibilidade

da produção agropecuária familiar, uma vez que a agroindústria é a única fornecedora de insumos e a única demanda para seus produtos. Assim, limita a capacidade dos agricultores de se adaptarem a momentos de crise e produzir com maior eficiência a partir dos recursos disponíveis em sua propriedade (06). O modelo agrícola dominante impulsiona uma utilização hegemônica de insumos externos, consumo intensivo de recursos naturais, insumos e solo. Isso reduz em muito a capacidade de gerar valor adicionado ao estado, fazendo com que produções majoritariamente familiares e não integradas à agroindústria sejam capazes de fazer permanecer maior valor dentro das economias locais (07).

Os argumentos divergem quanto à insustentabilidade do modelo agrícola dominante e quanto à viabilidade econômica da transição. Dois dos entrevistados, um representante dos agricultores e um pesquisador, mesmo considerando a ruptura necessária e urgente, colocam que há fundamento nos argumentos contrários. O modelo agrícola dominante trouxe vantagens ao agricultor em termos de diminuição da penosidade do trabalho, maior competitividade nos mercados e oferta de técnicas de produção, por vezes, mais sustentáveis do que as adotadas anteriormente (12). Do mesmo modo, há razão na percepção de inviabilidade econômica da ruptura com o modelo agrícola dominante no curto prazo, visto que os mercados estão articulados em função da modelo agrícola vigente (10). No entanto, existem iniciativas que demonstram ser possível que, em longo prazo, efeitos positivos para a economia catarinense sejam alcançados. Um exemplo citado foi a produção não transgênica, a qual poderia abrir espaço para novos mercados, manter mercados que estão em transformação e garantir melhor remuneração no médio e longo prazo para o estado (10).

Atores de ambos os grupos analisados identificaram indícios de que pode não haver sustentação econômica para o modelo agrícola dominante. Um dos pesquisadores entrevistados afirma que o mundo vai se fechar para o tipo de produção como é a maior parte da produção de aves em Santa Catarina, ou seja, uma produção intensiva e padronizada em ambientes confinados, assim como se fechará para a soja produzida com glifosato (13). O que já ocorre é a existência de contratos com preços acima do valor do mercado voltados para a produção com rastreabilidade e atributos de sustentabilidade, exigindo estrito controle de qualidade e envolvendo agricultores familiares catarinenses, como descreveu um dos entrevistados sobre uma cooperativa catarinense de grande porte (14). O estado vem ganhando mercado internacional, e países mais ricos não querem este modelo de produção por conta dos dejetos (16). No entanto, uma transição para um modelo agrícola sustentável que oferte estes produtos

não está sendo potencializada, a ausência de políticas públicas imobiliza a capacidade de ação dos atores-chave e dos agricultores e implica a manutenção da narrativa que sustenta uma suposta impossibilidade de ruptura (12 e 1).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo se propôs a discutir o sistema alimentar dominante e as possibilidades de construção de um sistema alimentar sustentável do ponto de vista teórico e com evidências empíricas a partir da percepção de atores-chave no estado de Santa Catarina. Foi possível identificar, no estado, a coexistência da narrativa de negação/minimização das insustentabilidades do sistema alimentar dominante e junto com fortes contestações. A narrativa em defesa do sistema alimentar dominante segue forte, principalmente em função do mercado de *commodities* que estruturou uma logística complexa, à qual a maior parte dos agricultores catarinenses está envolvida. Em paralelo, existem articulações entre agricultores, consumidores, sociedade civil e formuladores de políticas públicas que não só identificam as insustentabilidades do sistema alimentar dominante como propõem alternativas a ele.

Nesta disputa de narrativas, existem alguns pontos muito próximos de um consenso. Os atores, de modo geral, percebem a necessidade de se alcançar a sustentabilidade em médio/longo prazo, seja por preocupações sociais e ambientais, seja por preocupações econômicas, assim como reconhecem que a demanda por produtos "sustentáveis" vem ganhando espaço. O ponto de discordância está entre como chegar até a sustentabilidade, sobre a real necessidade e o que significa uma ruptura com o modelo agrícola dominante e quais os instrumentos estarão à disposição.

REFERÊNCIAS

BELIK, W. **Muito além da porteira**: mudanças nas formas de coordenação da cadeia agroalimentar no Brasil. Universidade Estadual de Campinas, *[s. l.]*, 1999.

CARON, P. *et al*. Food systems for sustainable development: proposals for a profound four-part transformation. **Agronomy for Sustainable Development**, *[S. l.]*, p. 38-41, 2018.

CNA. **O futuro é Agro**: 2018-2030. Brasília: CNA, Conselho do Agro, 2018. *E-book*. Disponível em: https://www.cnabrasil.org.br/documentos-tecnicos/o-futuro-e-agro-plano-de-trabalho-2018-a-2030.

ERICKSEN, P. J. Conceptualizing food security for aboriginal people in Canada. **Global Environmental Change**, *[S. l.]*, p. 1–12, 2007. Disponível em: https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2007.09.002.

ESTEVAM, D. O.; MIOR, L. C. (org.). **Inovações na Agricultura Familiar:** As cooperativas descentralizadas em Santa Catarina. Florianópolis: Insular, 2014. *E-book*.

FAO, IFAD, UNICEF, WFP, W. **Food Security and Nutrition in the World the State of Building Climate Resilience for Food Security and Nutrition**. *[S. l.: s. n.]*. *E-book*. Disponível em: www.fao.org/publications

FAO. **Family Farmers**: Feeding the world, caring for the earthFood and Agriculture Organization of the United Nations. Rome: *[s. n.]*, 2014.

FIESC. **Santa Catarina em dados**. 25. ed. Florianópolis, SC: *[s. n.]*, 2015. *E-book*.

FRANCIS, C. A. *et al.* Agroecology: The ecology of food systems. **Journal of Sustainable Agriculture**, *[S. l.]*, v. 22, n. 3, p. 99-118, 2003. Disponível em: https://doi.org/10.1300/J064v22n03.

FRIEDMANN, H.; MCMICHAEL, P. Agriculture and the state system: the rise and decline of national agricultures. **Sociologia Ruralis**, *[S. l.]*, v. XXIX, n. 2, p. 93-117, 1989.

IBGE. **Censo Agropecuário 2017**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. *E-book*.

MARCONDES, T. *et al.* Os empreendimentos de agregação de valor e as redes de cooperação da agricultura familiar de Santa Catarina. *[S. l.]*, 36 p. (Epagri. Documentos, 238), 2012.

MARSDEN, T.; MORAGUES-FAUS, A.; SONNINO, R. Reproducing vulnerabilities in agri-food systems: Tracing the links between governance, financialization, and vulnerability in Europe post 2007–2008. **Agrarian Change**, *[S. l.]*, p. 1-19, 2018. Disponível em: https://doi.org/10.1111/joac.12267

MARSDEN, T.; MORLEY, A. (org.). **Sustainable Food Systems**: Building a New Paradigm. Oxon: Routledge, 2014. *E-book*.

MAZOYER, M.; ROUDART, L. **História das agriculturas no mundo**: do neolítico à crise contemporânea. São Paulo: Unesp, 2010. *E-book*.

MORAGUES-FAUS, A.; SONNINO, R.; MARSDEN, T. Exploring European food system vulnerabilities: Towards integrated food security governance. **Environmental Science and Policy**, *[S. l.]*, v. 75, May, p. 184-215, 2017. Disponível em: https://doi.org/10.1016/j.envsci.2017.05.015.

PLOEG, J. D. Van Der *et al.* **Rural Development**: From Practices and Policies towards Theory. *[S. l.]*, v. 40, n. 4, 2000.

RSA. **Our Common Ground**. London: Royal Society for the encouragement of Arts, Manufactures and Commerce, 2019. *E-book*.

RUBEN, R.; VERHAGEN, J.; PLAISIER, C. The challenge of food systems research: What difference does it make? **Sustainability (Switzerland)**, *[S. l.]*, v. 11, n. 1, p. 1-14, 2018. Disponível em: https://doi.org/10.3390/su11010171.

TILZEY, M. **Food Regimes, Capital, State, and Class**: Friedmann and McMichael Revisited. *[S. l.]*, v. 59, n. 2, 2019. Disponível em: https://doi.org/10.1111/soru.12237.

PARTE 2
CADEIAS/CIRCUITOS CURTOS DE ABASTECIMENTO: EXPERIÊNCIAS LATINO-AMERICANAS E EUROPEIA

Capítulo 4

CADEIA DO AÇAÍ JUÇARA NO SUL DO BRASIL: REFLEXÕES SOBRE SUA TRAJETÓRIA COMO INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO E VALORIZAÇÃO DA SOCIOBIODIVERSIDADE NA MATA ATLÂNTICA

Mariana Oliveira Ramos
Fabiana Thomé da Cruz
Gabriela Coelho-de-Souza

INTRODUÇÃO

No sul do Brasil, famílias agricultoras e suas organizações têm avançado na estruturação de cadeias de frutas nativas como alternativa econômica para os territórios onde vivem. São processos de inovação tecnológica e social que partem dos princípios da conservação pelo uso, da valorização da biodiversidade local e dos conhecimentos associados. A cadeia do açaí juçara (*Euterpe edulis*) foi a primeira a ser fomentada por um conjunto de atores (organizações do campo agroecológico, universidades, institutos de pesquisa, gestores públicos) junto às comunidades rurais, no início dos anos 2000.

No Litoral Norte do Rio Grande do Sul[1], território onde o cultivo da banana representa importante fonte de renda para as famílias agricultoras (convencionais e agroecológicas), iniciou-se a experimentação de sistemas agroflorestais junto aos bananais agregando árvores nativas, dentre elas, e com especial ênfase, a palmeira juçara (CENTRO ECOLÓGICO, 2014; ANAMA/REJU, 2013; VIVAN, 2010). À palmeira juçara são atribuídos, tradicionalmente, diversos usos, incluindo a construção de casas, motivo pelo qual também é conhecida como *ripa* ou *ripeira*. Todavia, o corte para extração do palmito é certamente o uso mais difundido, tanto como parte de preparações tradicionais em comunidades rurais, quanto para produção comercial de palmito em conserva. Esta última finalidade é em grande medida responsável pela situação atual da espécie, em risco de extinção, pois é preciso cortar a planta para extrair o palmito, uma vez que se trata de palmeira de estipe único. Tal fato, associado ao alto preço oferecido pelo palmito, motivou longo período de corte predatório da palmeira, objeto de roubo e de conflitos de longa data nas áreas de ocorrência (REIS *et al*., 2003).

O processamento dos frutos da palmeira juçara para produção de açaí começou a ser experimentado tanto no Rio Grande do Sul quanto em Santa Catarina, em torno de 2005. Agricultores e agricultoras, técnicos de ONGs e pesquisadores começaram a despolpar os frutos e divulgar o açaí juçara (MACFADDEN, 2005; ANAMA/REJU, 2013). Traziam a ideia especialmente da região Norte do país, onde o processamento dos frutos do açaizeiro (*Euterpe oleracea*) para o consumo do açaí é tradicional. Faz parte da cultura alimentar da população local, inicialmente nas comunidades rurais, e, mais tarde, nas regiões urbanas, outros estados e mesmo outros países, tornando-se importante atividade econômica (DINIZ e CERDAN, 2017; BRONDIZIO, 2005).

Ainda que recentemente seja possível destacar processos de valorização da juçara e de outras frutas nativas[2], é importante reter que muitas delas são subutilizadas e negligenciadas no contexto da Mata Atlântica, especialmente nos grandes centros consumidores (KINUPP; LORENZI, 2014). Iniciativas de pesquisa e extensão vêm trabalhando para aumentar o conhecimento sobre essas frutas e, dessa forma, ampliar seu uso. Exemplo disso é o projeto Biodiversidade para

1 As famílias agricultoras e organizações que trabalham com o açaí juçara no Litoral Norte estão nos municípios de Mampituba, Torres, Terra de Areia, Três Cachoeiras, Itati, Três Forquilhas, Maquiné e Osório. São famílias que vêm sendo assessoradas pelas ONGs ANAMA e Centro Ecológico, integrantes da Rede Ecovida de Agroecologia.

2 Destaca-se a atuação da Cadeia Solidária das Frutas Nativas, no estado do Rio Grande do Sul, que promove a valorização e circulação de várias outras espécies, como o pinhão, o butiá, a guabiroba, a uvaia, o araçá, dentre outras.

Alimentação e Nutrição (BFN)[3], que se dedicou a dois conjuntos de ações com espécies nativas: análises da composição nutricional e fitoquímica; desenvolvimento de receitas culinárias, tanto para cardápios escolares como domiciliares.

Com o respaldo de estudos técnicos da área da alimentação, nutrição e ciência dos alimentos, a Portaria Interministerial n.º 284/2018 incluiu o açaí juçara e outras frutas nativas em lista de alimentos da sociobiodiversidade para fins de comercialização – Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) (BRASIL, 2018a). Tanto a execução do PAA (implementado em 2003) quanto a abertura e vinculação legal do PNAE à agricultura familiar (especialmente a partir da Lei n.º 11.947/2009) proporcionaram experiências de sucesso na promoção de circuitos curtos de comercialização, no resgate e uso de sementes crioulas, na valorização da produção orgânica e agroecológica e na constituição de um novo padrão de produção e consumo, com ênfase na alimentação saudável (PEREZ-CASSARINO *et al.*, 2016).

Mesmo com respaldo técnico, legal e de políticas públicas, a inserção do açaí juçara e de outras frutas nativas nos mercados institucionais, como PNAE e PAA, é ainda incipiente. Este capítulo tem como objetivo apresentar um retrato atual da cadeia do açaí juçara, mapeada nos estados de Santa Catarina (SC) e Rio Grande do Sul (RS), com foco na análise dos principais mercados nos quais a fruta está inserida[4]. Para responder a esse objetivo, procedeu-se a um trabalho de campo, por meio do qual foram coletados dados em visitas e entrevistas a unidades de processamento (UP) nos estados mapeados, na safra 2016/2017.

A pesquisa[5] partiu de um enfoque de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional para a análise de cadeias agroalimentares, e escolheu o elo do processamento como porta de entrada pelas seguintes razões: a) essa etapa é capaz de fornecer informação sobre as etapas diretamente relacionadas: produ-

---

3 Aprovado durante a VIII Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica – CDB, realizada em Curitiba-Paraná, em março de 2006, e lançado em 2012, durante o Congresso Mundial de Nutrição realizado no Rio de Janeiro, o projeto teve por objetivo principal promover espécies nativas com alto valor nutricional desconhecidas ou pouco utilizadas na dieta cotidiana. Foi desenvolvido no Brasil, Quênia, Sri Lanka e Turquia, com recursos do Fundo Mundial para o Meio Ambiente. Os dados de composição nutricional podem ser acessados na plataforma: https://ferramentas.sibbr.gov.br/ficha/bin/view/FN. As receitas estão contidas no livro "Biodiversidade brasileira: sabores e aromas", disponível em: https://www.mma.gov.br/publicacoes/biodiversidade/category/54-agrobiodiversidade.html

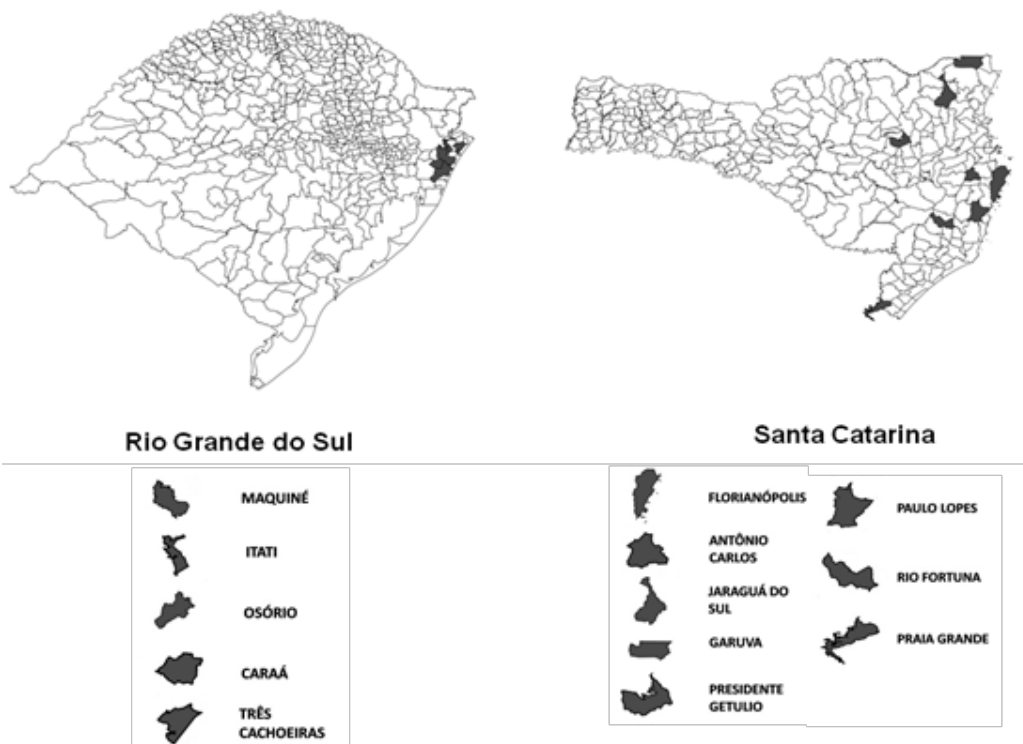
4 Este capítulo é produto da tese de doutorado de Mariana Oliveira Ramos (RAMOS, 2019), no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural. Ele apresenta uma parte dos dados coletados e analisados sobre a cadeia do açaí juçara, mapeada sob o enfoque da SSAN, como também foi feito para as cadeias do butiá e da guabiroba.

5 Agradecimento: às famílias agricultoras, aos técnicos, às técnicas e aos empresários que aceitaram participar da pesquisa; à CAPES, pela bolsa demanda social que favoreceu a realização do doutorado; aos projetos CNPq/MCTIC 443357/2016-1 e MCTIC 441526/2017-9.

ção e mercados, uma vez que faz a ponte entre elas; b) as práticas adotadas no processamento têm grande impacto na qualidade final do alimento; c) o protagonismo da agricultura familiar nessa etapa tem relação com a manutenção da equidade na cadeia. Uma das falas registradas ao longo do trabalho de campo descreve o papel de conexão exercido pelas unidades de processamento na cadeia do açaí juçara:

> [...] é função da agroindústria essa articulação toda. Se a agroindústria não faz, não tem quem faça. Porque o cara que tem a fruta, ele não vai se animar a colher se não tem pra quem entregar, né? Ele depende 100% do processamento. O comprador que quer a polpa, ele não tem como conversar diretamente com o produtor. Então, a agroindústria tá ali no meio, ela tem um papel importante (técnico e processador, 40 anos, RS. Data da entrevista: 05 de junho de 2017).

A pesquisa entrevistou responsáveis por dezesseis UP que produzem açaí juçara, oito no RS e oito em SC. Destas, doze unidades pertencem à agricultura familiar, tanto familiares (8) quanto associativas (4). As outras quatro unidades são empresariais. A Figura 1 apresenta os municípios onde as UP estão localizadas.

Figura 1: Municípios onde estão localizadas unidades de processamento de açaí juçara, nos estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina

Fonte: Ramos (2019) – elaborado por Natany Schreiber, a partir dos dados da pesquisa.

Com base nos dados gerados em campo, além da presente introdução, a discussão está organizada em duas seções, seguidas das considerações finais. Nas duas seções centrais do capítulo, descrevemos trajetórias de produção e dinâmicas dos mercados construídos pelas unidades de processamento da polpa, refletindo sobre a consolidação da cadeia do açaí juçara como instrumento de proteção e valorização da sociobiodiversidade na Mata Atlântica. Para fundamentar tal análise, cabe registrar dois elementos imprescindíveis na conformação de cadeias de produtos da sociobiodiversidade: o protagonismo das comunidades rurais (famílias agricultoras e extrativistas, povos indígenas e comunidades tradicionais) e a sustentabilidade das práticas produtivas (BRASIL, 2009; DINIZ; CERDAN, 2017; RAMOS *et al.*, 2018). Para saber se os atores que compõem a cadeia do açaí juçara de fato protegem e valorizam a sociobiodiversidade, é preciso conhecer suas práticas, tanto na produção quanto na comercialização e consumo.

PRODUÇÃO DO AÇAÍ JUÇARA: VOLUMES PRODUZIDOS E PERCEPÇÕES DOS ATORES

O açaí juçara provém da única palmeira do gênero *Euterpe* sp. nativa da Mata Atlântica, a *Euterpe edulis.* Outras espécies, como a *Euterpe oleracea* e *Euterpe precatoria* são nativas da Floresta Amazônica (SCHIRMAN, 2009). No Rio Grande do Sul, ocorre especialmente no Litoral Norte, de Torres a Osório, mas também na região central do estado (FAVRETO, 2010) e, ainda que com ocorrência restrita, na região do Alto Uruguai (REITZ *et al*., 1988). Em Santa Catarina, a espécie ocorre amplamente e de forma mais distribuída, estando presente em cerca de 30% do território catarinense, segundo Zoneamento Agroecológico de Santa Catarina (ZAE-SC) (SCHIRMAN, 2009).

O desenvolvimento da cadeia do açaí juçara tem forte influência da cadeia do açaí da Amazônia, o qual vem divulgando e promovendo o produto, tornando-o atualmente mais conhecido pela população sulina (MACFADDEN, 2005). Relatório publicado pela Rede Juçara (REJU), em 2013, descreve diagnóstico da cadeia nos sete estados do Sul e Sudeste do país, abrangendo dados como volume de produção e número de famílias participantes (ANAMA/REJU, 2013). De acordo com o documento, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo eram os estados que apresentavam, na época, maior número de famílias agricultoras envolvidas. Santa Catarina foi o estado que produziu o maior volume de polpa (quase cinco vezes o volume produzido pelos demais estados juntos) e onde as etapas de processamento e comercialização demonstraram estar concentradas em empresas de médio a grande porte (ANAMA/REJU, 2013).

Neste levantamento de produção, não se especificou o tipo de polpa produzida: fina, média ou grossa[6]. Naquele ano, a produção total de açaí juçara no Rio Grande do Sul foi de, aproximadamente, oito toneladas e, em Santa Catarina, de 124 toneladas.

Na safra de 2017, ano da pesquisa de campo que originou este capítulo, a produção em Santa Catarina foi de 62,5 toneladas, sendo que 60 toneladas foram produzidas por somente duas unidades, uma delas produzindo polpa fina e, a outra, polpa média. Foi um ano de baixa produção de frutos, de acordo com os interlocutores catarinenses. Já no Rio Grande do Sul, os entrevistados refe-

6 O açaí juçara é classificado, do ponto de vista legal, em fino, médio ou grosso, dependendo da quantidade de água adicionada em seu preparo. O açaí juçara fino é, portanto, aquele com menor teor de fruta (ou de sólidos totais) em 100g de polpa (BRASIL, 2018b).

riram excelente safra. A produção total foi de 38,5 toneladas de polpa grossa. Assim, tendo como referência os dados de campo e o relatório elaborado pela Rede Juçara, percebe-se evolução na produção total de polpa de açaí juçara no Rio Grande do Sul e redução em Santa Catarina, sendo que a soma do volume total dos dois estados foi inferior ao produzido em 2012 (101 toneladas em 2017 e 132 toneladas em 2012).

Se somente o volume geral de produção fosse analisado, poder-se-ia concluir que há dificuldades na consolidação da cadeia. Isso porque a produção caiu em cinco anos, o que é justamente a opinião da maior unidade entrevistada, empresarial e não vinculada à agroecologia, a qual produziu somente um quarto de sua média de produção no ano da pesquisa:

> Trabalhar com polpa é bucha. Juçara – já temos bastante tempo – mixaria se avançou. Quanto de dinheiro já foram colocados já? E quanto se gerou de resultado, é muito pouco! É um absurdo de dinheiro jogado fora. O negócio tem que ser economicamente viável. Se não vai ficar batendo em ferro frio. Quanto gera resultado em juçara e em soja, de lucro? (empresário, 39 anos, SC. Data da entrevista: 29 de maio de 2017).

Ao contrário da avaliação feita pelo empresário citado, agricultores e agricultoras responsáveis por unidades familiares ou associativas referiram satisfação com a atividade e intenção de continuar processando o açaí juçara e outras frutas nativas. Para a unidade artesanal com maior capacidade de processamento dentre as entrevistadas (em torno de 10 toneladas/safra), o açaí juçara já chega a ser o principal componente da renda familiar. É o que evidencia este trecho de entrevista:

> Mesmo a gente tendo só dois produtos [feitos a partir do açaí juçara] ele ainda é o que, em proporção, é o que mais a gente trabalha, mais beneficia. Em termos de volume de trabalho, até mesmo volume de produto e no final, em recurso, em renda, o açaí ainda é o que mais gera renda (agricultora familiar, 34 anos, Litoral Norte, RS. Data da entrevista: 05 de junho de 2017).

Outras famílias relataram obter importante complemento de renda na coleta e/ou processamento dos frutos da palmeira juçara. Além da renda, complementar ou principal, outros elementos foram apontados como motivações para a manutenção da atividade com a fruta, destacando-se: a disponibilidade de um alimento nutritivo para o consumo familiar; a contribuição para a manutenção da espécie e das matas, reduzindo o roubo do palmito; o fato de promo-

ver diversidade produtiva no lugar de monocultivos, fortalecendo estratégias da agroecologia e agroflorestas com as quais muitas famílias entrevistadas estão envolvidas. A Figura 2 apresenta palmeiras com cachos maduros em área de bananal diversificado.

Figura 2: Área de bananal diversificado com palmeiras juçaras que apresentam cachos maduros

Fonte: Imagem cedida por Marcelo Nunes Vieira, agricultor ecologista do Litoral Norte do RS.

Apesar de ter avançado pouco no que se refere ao volume produzido nesse intervalo de cinco anos, há ampla diversidade de motivações e percepções apontadas que indicam a consolidação da cadeia enquanto uma atividade econômica integrante da realidade de famílias agricultoras, especialmente as vinculadas à agroecologia. Embora a produção total de açaí juçara tenha sido menor que a registrada anteriormente, é válido considerar que os arranjos que se fortaleceram, especialmente no Rio Grande do Sul, foram os protagonizados pela agricultura familiar (AF) de base ecológica. Enquanto em Santa Catarina o volume de polpa produzida pela AF foi de 2,5 toneladas (4% do total produzido), no Rio Grande do Sul, o volume produzido pela AF e suas organizações foi de 33,5 toneladas (87% do total produzido). Os dados de campo sugerem que esse volume está relacionado à baixa articulação das unidades da agricultura familiar no estado de Santa Catarina, o que, por sua vez, parece decorrer de ambiente organizacional menos atuante (em comparação com o Rio Grande do Sul). Isso também resulta em menor incidência sobre o ambiente institucional, o qual se apresenta menos favorável a cadeias da sociobiodiversidade no estado, especialmente em relação a aspectos pertinentes às legislações e fiscalizações ambiental e sanitária, citados por interlocutores da pesquisa.

A necessidade de aumentar a escala de produção e de comercialização para consolidar a atividade como uma alternativa econômica foi mencionada por quase todos os entrevistados, tanto de famílias agricultoras quanto empresários. Duas unidades da agricultura familiar no Rio Grande do Sul, com mais

de dez anos de trabalho na produção e comercialização da polpa, descreveram o processo de melhorias graduais em suas condições de processamento e armazenamento como fundamentais ao aumento da escala e à consolidação da cadeia. Isso pode envolver um número cada vez maior de famílias agricultoras, especialmente agroecologistas, como descreve um dos entrevistados:

> Até então tinha o gargalo do processamento. [...], não adianta colher 1000kg de fruta que vai estragar. Não tem condição de processar, é impossível hoje. Então nós pensamos um pouco isso, de ter uma capacidade maior de processamento. Mas isso, conectado à ideia de que mais pessoas colham, mais pessoas tragam fruta até a agroindústria. Porque até então, nos últimos 10 anos, fomos na lógica de que a agroindústria ia colher a fruta e trazer até a agroindústria. Isso, pra identificar quem é o pessoal, serve. Mas pra tu ampliar a cadeia, fazer a coisa funcionar com maior volume, tem que ser feita uma coisa mais organizada, e a indústria tem que se preocupar em processar. Essa tem sido nossa conversa. O agricultor tem que colher e levar pra agroindústria. E vale tanto essa fruta: incluindo custo da produção, custo da colheita. [...] E s**e a gente conseguir conversar e direcionar todo mundo pro mesmo sentido, cada um fazendo sua parte, né, a gente começa a fazer a engrenagem funcionar, no sentido de pensar a cadeia, como um todo**. Eu acredito que a gente começa a enxergar na região, assim, uma maneira organizada de estruturar a cadeia aqui. Só consigo ver isso, não tem como não envolver as pessoas. E elas acreditarem, enxergarem isso como uma atividade econômica possível (técnico e processador, 40 anos, RS. Data da entrevista: 05 de junho de 2017).

A fala é de um integrante de unidade associativa estruturada no ano da pesquisa e resultante de longo processo de fomento à agroecologia e agroflorestas no Litoral Norte do RS. "Fazer a engrenagem girar" para consolidar a cadeia na perspectiva das unidades agroecológicas diz respeito não somente a colocar as polpas no mercado, mas fazer isso mantendo a proposta de desenvolvimento equitativo e ambientalmente equilibrado que deu origem à valorização da fruta naquele território.

No que tange à cadeia como um todo, considerando os diferentes arranjos e territórios envolvidos, a percepção dos entrevistados em relação ao potencial atual e futuro do açaí juçara foi heterogênea. Enquanto a quase totalidade das unidades vinculadas à agricultura familiar demonstraram satisfação, parte das unidades empresariais referiu pessimismo. A dinâmica dos mercados em que estas unidades se inserem ajuda a entender os motivos que seguem tensionando a percepção da cadeia do açaí juçara como uma alternativa viável, o que apresentamos na próxima seção.

MERCADOS DO AÇAÍ JUÇARA: LÓGICAS E DINÂMICAS RELACIONADAS À COMERCIALIZAÇÃO E AO CONSUMO

Nos estados pesquisados, o consumo local do açaí juçara não tem raiz cultural entre as famílias agricultoras e seu avanço segue tímido, segundo muitos entrevistados. O consumo desta polpa por famílias agricultoras limita-se àquelas envolvidas com a agroecologia e, principalmente, àquelas que vêm implantando e manejando sistemas agroflorestais.

Ainda que o consumo local seja pequeno, as unidades da agricultura familiar, de maneira geral, vêm encontrando mercados, principalmente em circuitos curtos de abastecimento, envolvendo relações diretas com consumidores finais (como no caso das cestas, feiras, eventos e vendas em casa) ou tendo a presença de apenas um intermediário. Nesse caso, foram citados circuitos agroecológicos de comercialização, cooperativas de consumidores ecologistas, quiosques, pontos de venda da economia solidária, lojas de produtos naturais e chefs vinculados ao movimento *Slow Food*. Tais mercados foram descritos como espaços e iniciativas nos quais a confiança é parte fundamental da relação entre produtores, consumidores e intermediários. Muitos foram narrados como mercados construídos a partir de objetivos comuns acordados entre os atores, envolvendo a valorização do trabalho das famílias agricultoras e extrativistas, das práticas de produção diversificadas e ambientalmente sustentáveis e a qualidade do produto, especialmente nos aspectos nutricional e sensorial.

De maneira geral, as unidades vinculadas à agroecologia referiram satisfação com os valores socioambientais gerados por esses mercados, porém, realçaram a necessidade de ampliação das vendas, tanto em volume quanto em velocidade. São pequenos os volumes que circulam nesses mercados; por um lado, isso faz com que as unidades produzam em consonância com o que acreditam que conseguirão vender (deixando, em algumas vezes, de coletar frutas disponíveis); por outro lado, demanda que o produto seja armazenado por longo período. Uma vez que são polpas congeladas, a necessidade de manter *freezeres* e câmeras frias ligadas eleva o custo do processo para as unidades, que dificilmente conseguem repassar esse custo ao preço do produto, sob pena de deixarem de comercializar.

De maneira distinta, outros mercados relatados não se organizam a partir de valores socioambientais. Trata-se de mercados citados por duas das unidades empresariais, ambas em SC, responsáveis pela produção do maior volume de polpa, o que faz com que consigam atender aos critérios de grande volume, regularidade de venda, preços competitivos e padrão de produto determinado

por seus compradores. O principal destes mercados é a indústria de extratos e aditivos alimentares. Nesses mercados, produtores, consumidores e intermediários não se conhecem, nem tem tal interesse. É possível depreender esse fato de uma fala do empresário catarinense responsável pela unidade de maior porte:

> Não conheço o mercado de extratos. Eles não vão te abrir muita coisa lá, é bem diferente o sistema. Sou fornecedor de matéria-prima [...]. A indústria tá pouco se lixando pro que acontece! A indústria não quer nem saber – meu comprador. Se ele tiver venda ele compra, se não tiver venda ele não compra. Ele vai tentar tirar pelo mínimo possível. Eles não tão pensando se o agricultor vai perder ou não (empresário, 39 anos, Norte de SC. Data da entrevista: 29 de maio de 2017).

A relação descrita na fala é típica de mercados de cadeia longa ou convencionais, nos quais prevalece a opacidade, em que os atributos de qualidade e os preços praticados entre os elos da cadeia ficam escondidos do domínio público. Uma das indústrias de extratos compradoras desta UP foi procurada e não concordou em participar da pesquisa. Procurando informações em seu sítio eletrônico, é possível encontrar o açaí na *Linha Fruittion*, descrita da seguinte forma:

> Nossa inspiração vem da natureza para resgatar os melhores nutrientes das frutas tropicais e oferecer benefícios adicionais à indústria de alimentos, bebidas e suplementos através da linha Fruittion. Ela concentra esforços no desenvolvimento e aplicação de tecnologias adequadas para resgatar os melhores atributos de cada fruta, estabilizando ativos naturais e preservando suas características químicas. A linha Fruittion é composta de Acerola estandarizada em Vitamina C natural, **Açaí com alta concentração de antioxidantes**, Guaraná com cafeína natural e Mate Verde, uma erva brasileira com antioxidantes (grifos da autora).

A indústria em questão não menciona que o açaí usado como matéria-prima na produção de seu extrato é o açaí juçara, o qual tem maior teor de antocianinas (cerca de dez vezes mais) quando comparado ao seu primo amazônico (SCHULZ *et al*., 2016). Os extratos e aditivos alimentares mencionados são usados na fabricação de alimentos processados divulgados como alimentos funcionais[7], a exemplo de iogurtes e bebidas. Há, portanto, nesse mercado, dis-

---

7 Importa-nos aqui salientar, ainda que não seja o foco da discussão do capítulo, que a noção de "alimento funcional", o qual vem ganhando ampla visibilidade, relaciona-se com o interesse da indústria alimentar e com uma medicalização do comer que desassocia o ato de suas múltiplas dimensões. "Segundo a EC Concerted Action on Functional Food Science in Europe (FUFOSE), alimento funcional é aquele que afeta beneficamente

cursos que promovem a medicalização do comer, por meio do incentivo ao consumo de nutrientes específicos na forma de produtos processados enriquecidos com nutrientes isolados. No consumo alimentar medicalizado, não importa de onde provém o alimento, as relações sociais, ambientais e culturais envolvidas, mas o composto químico (nutriente específico ou substância bioativa) de interesse da indústria e de seus consumidores finais. No caso do açaí juçara, o composto mais visado é a antocianina, fitoquímico responsável por sua cor roxa, com ação antioxidante e cujo consumo é relacionado à proteção cardiovascular e outros benefícios à saúde (SCHULZ *et al*., 2016).

O fato de o açaí juçara ser alimento de alto valor nutricional é mobilizado por diferentes interlocutores da pesquisa, porém, a ênfase quase que exclusiva no nutriente como atributo de qualidade deste produto é especialmente mobilizada pelas indústrias de alimentos. É o que aparece na fala de uma das representantes de indústrias de polpas e sucos de frutas presente na audiência pública do Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA) sobre a atualização dos Padrões de Identidade e Qualidade (PIQ) das bebidas fabricadas no Brasil, realizada em agosto de 2017. Trecho de diário de campo desta pesquisa detalha a situação:

> O brasileiro é o único povo que se importa com o sabor do açaí. O mercado externo quer antocianina” (representante da ASTN – Associação de Indústrias Processadoras de Frutos Tropicais, em audiência pública do MAPA, Brasília, agosto 2017). A representante da indústria fala em resposta a meu questionamento a um dos itens propostos na nova normativa, que inclui um produto chamado “açaí clarificado”. Ela esclarece que a indústria usa para exportação – por ser fonte de antocianina. Um dos fiscais do MAPA presentes fala, em tom de deboche, que é uma água suja. E o tom da audiência vira de piada (trecho de diário de campo).

Por trás do discurso das indústrias que promovem o açaí como um alimento funcional, está o objetivo do lucro oriundo da comercialização da antocianina, a qual pode ser extraída até mesmo da água de lavagem das frutas, que passa a ser inserida como um produto nas normativas que regulam o padrão de identidade e qualidade (PIQ) de polpas e sucos de frutas no Brasil. Em discursos

---

uma ou mais funções no organismo, para além dos seus benefícios nutricionais, de forma a contribuir para um melhor estado de saúde e bem-estar e/ou para a redução do risco de doenças. Deve integrar um padrão alimentar normal e não compreende comprimidos, cápsulas ou qualquer outra forma de suplemento dietético (EC, 2010). Os alimentos comercializados como funcionais agrupam-se em três grandes categorias: convencionais, modificados e sintetizados (Crowe; Francis, 2013). [...] O termo ‘alimento funcional’ é na sua essência um termo de marketing...” (MONTEIRO, 2015, p.4).

e percepções bastante diferentes, unidades vinculadas à agroecologia defendem um entendimento do PIQ mais amplo, envolvendo não só padrões físico-químicos e sanitários que devem ser atendidos, mas também – e fundamentalmente – em sintonia com princípios da SSAN e da sociobiodiversidade, aspectos sociais, culturais e ambientais, pensados em nível de território e de bioma.

Há, de fato, disputas e tensões na construção da identidade deste produto. Desde a constituição da Rede Juçara (em 2008), é caro às famílias agricultoras e organizações do campo agroecológico a construção da identidade do açaí juçara como um alimento da Mata Atlântica com protagonismo da agricultura familiar e da agroecologia. O processo de atualização dos PIQs de polpas e sucos de fruta no Brasil, conduzido pelo MAPA entre 2016 e 2018, incluiu a possibilidade de denominação do produto como "açaí juçara" quando de seu registro, acolhendo sugestão feita por atores do campo agroecológico[8].

Para muitos entrevistados, fortalecer a identidade do açaí juçara como um alimento que atende a múltiplos atributos de qualidade (nutricional, sensorial, ambiental, social e sanitário) é parte importante da construção de mercados. Tal identidade funcionaria como barreira a práticas prejudiciais à sociobiodiversidade que podem ocorrer no caso do aumento da demanda pelo produto, como a adoção de cultivos especializados e convencionais, maior concentração de poder na cadeia em atores de grande porte (especialmente no processamento e comercialização) e exploração do trabalho das famílias agricultoras e extrativistas, que deixam de participar do crescimento da cadeia e se restringem a fornecedores de matéria-prima (muitas vezes mal paga). Este processo de convencionalização da produção e concentração de poder na cadeia vem ocorrendo em arranjos da cadeia do açaí amazônico (BAYLE, 2014; BRONDÍZIO, 2005), o que acende o alerta para a cadeia do açaí juçara.

Assim, por um lado, a pesquisa identificou diversidade de mercados de cadeia curta gerando valores socioambientais importantes. Tais mercados, porém, mostraram-se insuficientes do ponto de vista do volume e da velocidade das vendas. Por outro lado, identificou-se a participação de mercados de maior

---

8 No quinto capítulo de sua tese, Ramos (2019) apresenta o debate sobre identidade e qualidade, que inclui a questão da denominação do produto "polpa de juçara, açaí juçara, açaí da Mata Atlântica". Episódios de pedido de registro da polpa junto à Superintendência do MAPA nos estados do RS e SC são descritos. Tais pedidos ocorreram antes da atualização do PIQ das polpas, época em que o regramento vigente (IN 01/2000 do MAPA) estabelecia um PIQ para o açaí considerando somente espécie amazônica (*Euterpe oleracea*), o que fazia com que o açaí produzido a partir de outras espécies (como a *Euterpe edulis*) fosse um produto sem PIQ estabelecido, sobre o qual os fiscais não tinham uma referência a seguir. Nestes episódios, os fiscais de cada estado deliberaram por denominações distintas, o que reforçou a falta de conhecimento a respeito do produto, cuja identidade segue em construção.

porte que carregam ameaças à manutenção de relações equitativas, práticas ambientalmente sustentáveis e produção de alimentos com múltiplos atributos de qualidade. Nessa situação, os mercados institucionais tornam-se especialmente estratégicos para consolidar a cadeia em dinâmicas que favoreçam a sociobiodiversidade e a SSAN. É o que analisa o empresário catarinense que vende para a indústria de aditivos:

> Se vocês conseguirem vender pro Estado vocês vão ter sucesso, caso contrário vocês não vão ter sucesso. [...] Se você vender polpa a 15, 20 reais o quilo pro Estado, o teu grupo de pessoas que produz 5 a 6 toneladas ano, vai gerar riqueza suficiente pra vocês conseguirem sobreviver. Se vocês pensarem em produzir pra colocar no mercado, vocês tão ferrados. O mercado não vai pagar o preço dessa cadeia toda. Ele não quer nem saber disso (empresário, 39 anos, Norte de SC. Data da entrevista: 29 de maio de 2017).

Em campo, contudo, observou-se baixa participação das unidades nos mercados institucionais. Somente três unidades (de um total de dezesseis) referiram comercializar via PNAE e nenhuma referiu vender polpas de frutas para o PAA. As unidades que afirmaram participar do PNAE são da agricultura familiar, regularizadas, e acessam o programa especialmente por meio das cooperativas às quais estão vinculadas.

> Eles fazem uma média de mercado, três supermercados, fazem uma média. E é garantido, sabemos que vamos receber. Antônio Carlos é muito certinho. Biguaçu, às vezes, atrasa. É bom, a partir do momento que começou essa lei aí do PNAE, a gente investiu um pouco mais, plantou mais banana, mais juçara, porque aí já sabe, consegue ter uma previsão, né (agricultor familiar, 25 anos, Grande Florianópolis SC. Data da entrevista: 28 de junho de 2017).

Assim como descreve o interlocutor ora destacado, outras unidades participantes do PNAE referiram satisfação tanto com o preço pago pelo programa quanto com a possibilidade de fazer um planejamento da produção em função da garantia da venda. Os dados coletados revelaram que, em 2017, três unidades familiares entregavam polpa de fruta congelada ou suco engarrafado para quinze municípios no Rio Grande do Sul, dos quais seis consumiram polpa de açaí juçara. Em Santa Catarina, doze municípios receberam polpa, dos quais dois consumiram polpa de açaí juçara[9]. Cabe registrar que dois terços das unidades entrevistadas

9 Aqui vale o esclarecimento que as UPs entrevistadas não produzem polpa somente de açaí juçara, mas de uma diversidade de frutas. Assim, algumas participam do PNAE entregando polpas de outras frutas, mais comumente

eram informais, o que impossibilita seu acesso a muitos mercados, incluindo a Alimentação Escolar. A regularização sanitária é tema que precisa ser enfrentado, junto com outros, como maior conhecimento dos consumidores desse produto (incluindo nutricionistas, professoras, merendeiras e escolares), para que a participação do açaí juçara nos mercados institucionais aumente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho de valorização econômica e de divulgação do açaí juçara tem cerca de vinte anos no sul do país. Os arranjos presentes atualmente na cadeia são compostos por atores heterogêneos, com objetivos e interesses distintos, mais ou menos relacionados à proteção e valorização da sociobiodiversidade.

Os volumes processados na safra de 2017, quando cruzados com outros dados sistematizados, apontam avanços em organização socioprodutiva, especialmente no Rio Grande do Sul, onde a produção aumentou por meio do trabalho da agricultura familiar de base ecológica. Por outro lado, arranjos produtivos em Santa Catarina, protagonizados por empresas e indústrias de aditivos alimentares, descrevem processos nos quais pouco se conhece a respeito das famílias agricultoras. E onde o próprio açaí juçara, como produto inovador em área de Mata Atlântica, com identidade relacionada ao bioma, a seus povos e comunidades rurais, não vem se fortalecendo, pelo contrário, o consumo de açaí e de antocianinas cresce no estado, sem menção à palmeira juçara, ao bioma ou à agroecologia.

Do total de volume processado na safra de 2017, mais de 70% foram produzidos por duas unidades empresariais de Santa Catarina. Suas percepções e práticas produtivas, especialmente da empresa de maior porte, sugerem tendência à convencionalização da produção. Essa convencionalização ocorre na forma de plantios especializados e no uso de adubos químicos sintéticos, na intensificação predatória do extrativismo e na baixa valorização do trabalho das famílias fornecedoras de frutas, que deixam de participar de decisões fundamentais, como definição de preço e de padrões de qualidade. A análise indica necessidade de estimular a organização de coletores, extrativistas e processadores de pequeno e médio porte.

Se a consolidação da cadeia de frutas nativas é importante para o desenvolvimento rural brasileiro, e tal consolidação passa pelo aumento nos volumes

---

demandadas pelas nutricionistas responsáveis pelo programa, como abacaxi, maracujá, uva, dentre outras.

de produção e de consumo, precisamos refletir sobre como esse aumento de escala pode ocorrer com equilíbrio ambiental, justiça social e qualidade ampla do produto final. Nesse sentido, quais critérios e limites precisam ser pensados para que o aumento de escala não implique simplesmente render-se à lógica do mercado? Que articulações podem ser pensadas entre unidades de maior e menor porte, entre atores empresariais e da agricultura familiar, com vistas a fortalecer os arranjos como alternativas econômicas de base ecológica para os territórios onde se localizam? Como tal concentração de interesses deve ser mediada de maneira a não prejudicar elementos que constituem uma cadeia da sociobiodiversidade – protagonismo das comunidades rurais, equidade entre elos, práticas sustentáveis de produção e extrativismo?

É preciso estar atento aos processos de valorização econômica de recursos da biodiversidade local, pois se não conduzidos de maneira adequada, o crescimento da demanda por estes produtos pode deixar de proteger a sociobiodiversidade e tornar-se ameaça no lugar de oportunidade. Trata-se não somente de resultados monetários, mas também de contemplar a dimensão política, de saúde e de bem-estar dos grupos envolvidos (tanto produtores quanto consumidores), bem como os impactos ambientais e sociais gerados.

REFERÊNCIAS

ANAMA/REDE JUÇARA. Relatório técnico. **Análise e Plano de Melhoria da Cadeia de Valor da Polpa dos Frutos da Palmeira Juçara**. 2013. Disponível em: http://www.onganama.org.br/pesquisas/publicacoes/Relatorio-Tecnico-Analise-Plano-de-Melhoria-CdV-Jucara-2013.pdf. Acesso em: 10 abr. 2015.

BAYLE, E. E. M. **Relatório final do Estudo da Cadeia Produtiva do Açaí e do Cupuaçu**. Termo de referência 005/2013. Belém, 2014.

BRASIL, 2009. Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Desenvolvimento Social (Grupo de coordenação). **Plano Nacional de Promoção das Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade.**

BRASIL, 2018a. Ministério do Meio Ambiente; Ministério do Desenvolvimento Social. **Portaria Interministerial nº 284**, de 30 de maio de 2018. Institui a lista de espécies da sociobiodiversidade, para fins de comercialização in natura ou de seus produtos derivados [...].

BRASIL, 2018b. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **IN nº 49**, de 26 de setembro de 2018. Estabelece em todo o território nacional a complementação dos Padrões de Identidade e Qualidade de Suco e Polpa de Fruta, na forma desta Instrução Normativa.

BRONDÍZIO, E. S. De alimentação básica para alimentação de moda: ciclos e oportunidades de mudanças no desenvolvimento da economia do açaí no estuário Amazônico. *In*: ZARIN, Daniel J. *et al*. (org.). **As florestas produtivas nos neotrópicos. Conservação por meio do manejo sustentável?** São Paulo: Peirópolis; Brasília, DF: Instituto Internacional de Educação do Brasil (IEB), 2005. p. 427-57.

CENTRO ECOLÓGICO. **Sistemas agroflorestais**: produção de alimentos em harmonia com a natureza. 2014.

DINIZ, J. D. A., CERDAN, C. Produtos da sociobiodiversidade e cadeias curtas: aproximação socioespacial para uma valorização cultural e econômica. *In*: GAZOLLA, M., SCHNEIDER, S. **Cadeias curtas e redes agroalimentares alternativas**. Negócios e mercados da agricultura familiar. (Série de Estudos Rurais). Porto Alegre: UFRGS, 2017.

FAVRETO, R. **Aspecto etnoecológicos e ecofisiológicos da palmeira *Euterpe edulis* Martius (Aracaceae)**. 2010. Tese (Doutorado em Botânica) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, 2010.

KINUPP, V.K.; LORENZI, H. **Plantas alimentícias não-convencionais (PANC) no Brasil**. Guia de identificação, aspectos nutricionais e receitas ilustradas. São Paulo: Instituto Plantarum de Estudos da Flora, 2014.

MACFADDEN, J. **A produção de açaí a partir do processamento dos frutos do palmiteiro (*Euterpe edulis* Martius) na Mata Atlântica**. 2005. Dissertação (Mestrado em Agroecossistemas) – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, 2005.

MONTEIRO, P. Alimentos Funcionais: Enquadramento sociológico e hábitos de consumo. Centro de Investigação e Estudos de Sociologia. **CIES e-Working Papers**, n. 200, Lisboa, Portugal, 2015.

PEREZ-CASSARINO, J.; MICHELATO, A.; TRICHES, R.; PORTO, S. A promoção da Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (SSAN) por meio do mercado institucional: a experiência brasileira. *In*: BEZERRA, I.; PEREZ-CASSARINO, J. (org.). **Soberania Alimentar (SOBAL) e Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) na América Latina e no Caribe**. Curitiba: UFPR, 2016. p. 223-46.

RAMOS, M. O. **Cadeias agroalimentares sob o enfoque da soberania e segurança alimentar e nutricional**: uma construção a partir do estudo de cadeias de frutas nativas da Mata Atlântica. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

RAMOS, M. O.; CRUZ, F. T.; KUBO, R. R.; COELHO-DE-SOUZA, G. P. Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade no Sul do Brasil: Valorização de Frutas Nativas da Mata Atlântica no Contexto do Trabalho com Agroecologia. Amazônica – **Revista de Antropologia**, [S.l.], v. 9, n. 1, p. 98-131, fev. 2018. ISSN 2176-0675. Disponível em: https://periodicos.ufpa.br/index.php/amazonica/article/view/5485.

REIS, M. S.; CONTE, R.; FANTINI, A. C.; GUERRA, M. P. O Palmiteiro (*Euterpe edulis* Martius) como recurso da Mata Atlântica. *In*: SIMOES, L. L.; LINO, C. F. **Sustentável Mata Atlântica**: a exploração de seus recursos florestais. 2. ed. São Paulo: SENAC, 2003.

REITZ, R.; KLEIN, R. M.; REIS, A. **Projeto Madeira do Rio Grande do Sul.** Porto Alegre: Secretaria da Agricultura e Abastecimento do Estado do Rio Grande do Sul. 1988, 525 p.

SCHIRMANN, G.S. **Composição em ácidos graxos do açaí (*Euterpe edulis*) de diversas regiões de Santa Catarina**. 2009. Dissertação (Mestrado em Agroecossistemas) – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, 2009.

SCHULZ, M.; BORGES, G. S. C.; GONZAGA, L. V.; COSTA, A. C. O.; FETT, R. Juçara fruit (Euterpe edulis Mart.): Sustainable exploitation of a source of bioactive compounds. **Food Research International**, n. 89, p. 14-26, 2016.

VIVAN, J. L. **Redes de conhecimento no âmbito do Projeto PDA**: o papel dos sistemas agroflorestais para usos sustentáveis e políticas públicas relacionadas. Parte I. Relatório Síntese e Estudos de Caso. Estudos PDA: Brasília, 2010.

Capítulo 5

PÉRDIDAS Y DESPERDICIOS DE ALIMENTOS EN CHILE Y COLOMBIA: UNA MIRADA DESDE LOS CIRCUITOS CORTOS DE COMERCIALIZACIÓN AGROALIMENTARIOS

Macarena Jara-Nercasseau
Alvaro Parrado-Barbosa

INTRODUCCIÓN

Según el último informe de la FAO (2019) sobre el estado mundial de la agricultura y la alimentación, se entiende por pérdidas y desperdicios de alimentos (PDA) la reducción de la cantidad o la calidad de los alimentos en circuitos de comercialización agroalimentarios. Haciendo una distinción entre ambos conceptos, las pérdidas de alimentos son aquellas que se producen a lo largo de la cadena desde la cosecha, el sacrificio o la captura hasta el nivel minorista, pero sin incluirlo; mientras que el desperdicio de alimentos se produce en el nivel de la venta al por menor y el consumo.

Las PDA son consideradas uno de los mayores problemas ambientales y sociales a nivel global, por lo que la necesidad de reducirlas para mejorar tanto

la seguridad alimentaria y nutricional (SAN) como la sostenibilidad ambiental, se integra en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible como también en las agendas de muchas naciones y agencias de cooperación internacional.

Se estima que para el año 2050, de seguir las tendencias actuales de crecimiento demográfico la población mundial aumentará hasta cerca de diez billones de personas, teniendo con esto que incrementar la producción de alimentos en un 70 % (FAO, 2014). Resulta paradójica dicha afirmación si del total de los alimentos producidos, un tercio de ellos se pierde y/o desperdicia antes de llegar a los consumidores, lo que equivale a mil trescientos millones de toneladas al año (GUSTAVSSON, 2011). Esto implica no sólo una menor disponibilidad de alimentos para el consumo humano, sino que además un detrimento de recursos naturales destinados a la producción de alimentos que finalmente no se consumen, junto a emisiones de gases de efecto invernadero que se generan en vano. Según FAO (2013), las PDA son responsables de aproximadamente 3.300 millones de toneladas métricas de dichas emisiones a nivel mundial, por lo que si las PDA fuesen un país, estaría en el tercer lugar de países emisores de gases de efecto invernadero después de Estados Unidos y China. Asimismo, el consumo de recursos hídricos es enorme (por ejemplo, para producir un kilo de carne de vacuno se emplean unos 15.000 litros de agua) y la comida producida y no consumida utiliza casi 1.400 millones de hectáreas de terreno, representando casi el 30% del área cubierta por terrenos agrícolas en el mundo.

Aunque los alimentos se pierden y desperdician desde la producción agrícola hasta el consumo final en el hogar, cuando se analiza la distribución de las PDA a lo largo de la cadena alimentaria, en los países de ingresos altos y medianos los alimentos se desperdician en gran medida en las últimas etapas de la cadena, mientras que en los países de ingresos bajos, los alimentos se pierden principalmente durante las primeras etapas de producción agrícola y poscosecha (HLPE, 2014).

Si bien es cierto que la FAO ha venido estimando la magnitud de este problema y es pionera en esta temática, un reciente estudio de la Universidad de Wageningen identificó que el desperdicio de alimentos en la etapa del consumidor puede ser el doble del estimado por dicha organización, llegando a 727 Kcal/per cápita/día en el año 2011, frente a 214 Kcal/per cápita/día reportadas por la FAO en 2005-2007. Este mismo estudio encontró que cuando el ingreso *per cápita* alcanza los 6,70 dólares diarios, los desechos de alimentos de los consumidores aumentan más que proporcionalmente, y luego a ritmos mucho más lentos con niveles de riqueza más altos (VAN DEN BOS VERMA *et al.*, 2020).

Se estima que del total de las PDA en el mundo, el 6% se genera en la Región de América Latina y el Caribe (ALC), perdiendo y desperdiciando cerca de 127 millones de toneladas anualmente, lo que equivale al 34% de su producción (FAO, 2012). Dentro de los grupos de alimentos que más se pierden y/o desperdician se encuentran las frutas y hortalizas con un 55%, seguido de raíces y tubérculos con un 40% (FAO, 2016).

En ALC, los eslabones de la cadena donde más se pierden y desperdician alimentos muestran cómo el 28% de los desperdicios ocurre a nivel del consumidor, mientras que el 28% de la pérdidas se da a nivel de producción, el 17% de los desperdicios sucede en el mercadeo y distribución, un 22% de la pérdidas en la fase de manejo y almacenamiento y el 6% restante a nivel de procesamiento (FAO, 2014).

Ahora bien, más allá de estas cifras, resulta sorprendente lo poco que se sabe en realidad acerca de la cantidad de alimentos que se pierden o desperdician, dónde y por qué esto ocurre. Tal es la situación que, debido a la escasez de información en este ámbito, se siguen citando cifras del año 2011 (FAO, 2019). Tampoco se conoce cómo incide el tipo de circuito agroalimentario en el volumen de PDA, lo cual es muy importante para el caso de los alimentos perecederos, ya que entre más tiempo pase y más distancia exista entre la cosecha y el consumo final -como ocurre en los circuitos largos-, mayores serán las pérdidas y desperdicios. Dentro de la escaza investigación realizada, REINA, M (2014), analiza el sistema logístico de distribución implementado por productores vinculados al proceso de mercados campesinos-circuitos cortos de comercialización- estableciendo la relación entre calidad de los alimentos y operación logística, encontrando entre un 5-7% de pudrición de los alimentos perecederos analizados durante el proceso de poscosecha y transporte. En relación a la pérdida de papa criolla en un circuito largo, ésta se pierde un 6% durante la cosecha, <1% tanto en el almacenamiento como en el transporte y descarga y casi un 3% en el centro de acopio y selección (RUBIANO, 2017).

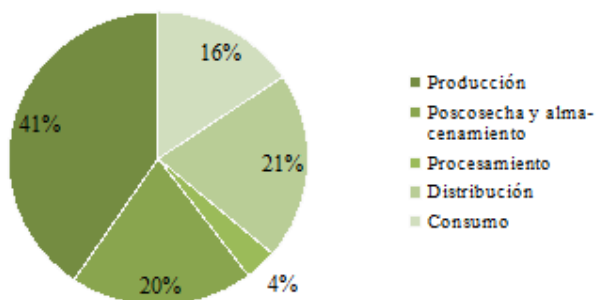
En este capítulo se analiza el panorama de las PDA profundizando en los casos de Chile y Colombia, como naciones de ingreso medio que corresponden según su producto interno bruto a la cuarta y quinta economías de la región, y al tercer y quinto país por población, respectivamente (alrededor de 65 millones de habitantes correspondientes al 10% de la población de la región). Las PDA también son analizadas en relación a los circuitos de comercialización agroalimentarios, ya que de la logística de distribución de alimentos es uno de los factores más importantes para explicar los volúmenes de alimentos desper-

diciados, lo cual tiene una mayor relevancia en América Latina. Se hace énfasis en el caso de los circuitos cortos de comercialización dado su potencial para reducir las PDA frente a los circuitos o cadenas largas.

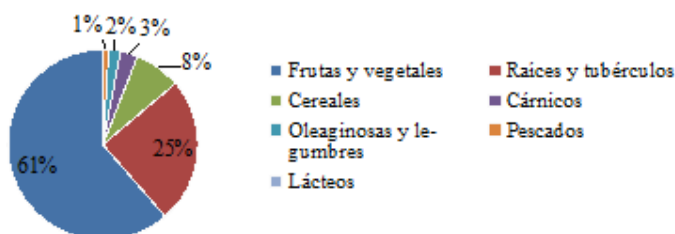
PÉRDIDAS Y DESPERDICIOS DE ALIMENTOS EN COLOMBIA

En Colombia se ha venido estudiando las PDA desde la academia y algunas instituciones públicas y privadas, sin embargo, el estudio más completo y reciente sobre las PDA se publicó en el año 2016 por la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas del Departamento Nacional de Planeación (DNP), presentando el estudio de Pérdidas y Desperdicios de Alimentos en Colombia.

Dicho documento evidencia que, del total de los alimentos disponibles para consumo humano, equivalentes a 28,5 millones de toneladas, las PDA corresponden a 9,76 millones de toneladas, equivalentes al 34 % del total. De este valor, 40,5% corresponde a las pérdidas ocurridas en la etapa de producción, un 19,8% en la etapa de poscosecha y almacenamiento, 3,5% en el procesamiento industrial, y un 36,2% de alimentos se desperdicia, siendo un 20,6% en la etapa de distribución y *retail*, equivalente a 2,01 millones de toneladas, la segunda más alta de toda la cadena (Gráfica 1). El estudio no discrimina entre los tipos de circuitos de comercialización analizados, aunque al hacer referencia al *retail* se puede suponer que el énfasis se dio en el canal de supermercados y no en los circuitos tradicional y alternativos posiblemente por presentar una mayor dificultad en la recolección de información.

Gráfica 1: Distribución de PDA por etapa de la cadena alimentaria en Colombia

Fuente: DNP (2016).

En cuanto a grupos de alimentos, la mayoría de las PDA se atribuyó al grupo de frutas y verduras con un 58%, equivalentes a 6,1 millones de toneladas, una cifra muy por encima del resto de los grupos (Gráfica 2).

Gráfica 2: Distribución de PDA por grupo alimentario en Colombia

Fuente: DNP (2016).

Parte de las recomendaciones que se dan para ayudar a reducir las PDA se encuentran en tres frentes de trabajo expuestos: 1) promoción de la tecnología, la innovación y la capacitación de productores para mejorar la eficiencia de los sistemas productivos, 2) gobernanza para el establecimiento de normas, inversión y alianzas público privadas y 3) información y comunicación para sensibilizar a los actores en las diferentes etapas de la cadena alimentaria (DNP, 2016).

PÉRDIDAS Y DESPERDICIOS DE ALIMENTOS EN CHILE

A diferencia de Colombia, en Chile se desconoce la situación real y actual de las PDA que ocurren en los distintos eslabones de la cadena de suministro de alimentos, tanto para productos vegetales como pecuarios (ODEPA, 2019); consecuentemente, la etapa de la comercialización no es una excepción, presentando una ausencia de información disponible sobre el desperdicio de alimentos.

El principal estudio sobre pérdidas en los productos que se comercializan para el mercado interno minorista en ferias libres y supermercados dio como resultado que las mermas semanales de productos frescos en las Ferias Libres de la Región Metropolitana de Santiago alcanzaron un total de 2.391 toneladas (t), lo que equivale a 19% del total. De ellas, 1.745 t fueron verduras; 496 t frutas y 150 t papas (BOITANO, 2011).

Para el mismo año, el Centro de Estudios de Opinión Ciudadana (CEOC) de la Universidad de Talca realizó un estudio en la Región Metropolitana que evidenció que un 26% de los participantes encuestados compraba más de lo necesario, un 95% desperdiciaba comida acumulada en el refrigerador como práctica normal, mientras que lo que más se desperdiciaba era la comida preparada (44,1% de los entrevistados); verduras (24,4%) y pan (12,9%). Además, en lo que más se fijan antes de arrojar la comida a la basura es la fecha de vencimiento (67,2%), seguido del olor del producto (40,8%).

A partir de un trabajo exploratorio en terreno, con información relevante de personas involucradas en las distintas fases de las cadenas productivas, se realizó un estudio preliminar y cualitativo respecto a las pérdidas en arroz, lechuga y papa, además de una estimación del desperdicio de pan a nivel de hogares en la Región Metropolitana de Santiago. Dichos estudios de caso ofrecieron una aproximación a la realidad de las PDA en productos básicos en el país. También, en el año 2014, en consideración de la importancia del pescado y los moluscos en la SAN del país, se realizó una estimación cuantitativa del nivel de pérdidas en las cadenas de valor de merluza y jibia en la Región de Valparaíso. Como se observa en la tabla 1, las principales causas de las PDA están en las fases de producción y distribución.

Tabla 1: Estimación de pérdidas en alimentos de la canasta básica y de pesca (Chile)

Alimento	Pérdida o desperdicio (Ton/ Kg/Unidad)	% de pérdida o desperdicio	Principales causas
Arroz	140,4 toneladas perdidas por año.	0,5 % del arroz comercializado (por el molino estudiado).	El manejo inadecuado del producto genera daños en los granos y caída al suelo.
Lechuga	16 550 lechugas perdidas por hectárea (Varía entre 12 000 y 25 000 lechugas por hectárea).	20 % del potencial de cosecha.	Aspectos climáticos, daños mecánicos y calibración para el mercado.
Papa	Cosecha: 1,08 toneladas perdidas por hectárea. Almacenamiento: 1,7 toneladas perdidas por cada hectárea almacenada (2,85 kg por saco) Comercialización en ferias libres: 13,4 kg perdidos por cada tonelada comercializada.	3,6 % del potencial de cosecha. 1,7 toneladas perdidas por cada hectárea almacenada (2,85 kg por saco). 13,4 kg perdidos por cada tonelada comercializada.	Aspectos climáticos, daños mecánicos y calibración para el mercado.

Alimento	Pérdida o desperdicio (Ton/ Kg/Unidad)	% de pérdida o desperdicio	Principales causas
Merluza	1,96 toneladas perdidas por día 1 851,29 toneladas perdidas al año (estimación).	53 % de la masa total capturada.	Falta de reconocimiento de las PDA en el trabajo diario de pescadores, oficiales de pesca, limpiadores e intermediarios.
Jibia	24,83 toneladas perdidas por día 24 824,53 toneladas perdidas al año (estimación).	44 % de la masa total capturada.	

Fuente: Elaboración propia con base en FAO (2015).

Si bien en el país se ha avanzado en la labor de medir las PDA, la temática ha sido trabajada de forma aislada sin obtener información consolidada. A pesar de contar con la presencia de un Comité Nacional para la prevención y reducción de PDA en Chile, falta darle la importancia necesaria para lograr incidir en espacios de política pública nacional.

CIRCUITOS CORTOS DE COMERCIALIZACIÓN

Los CCC de comercialización son tan antiguos como las primeras comunidades humanas agrícolas y sedentarias, donde se intercambiaban algunos excedentes de la agricultura y otros objetos a través del intercambio inicialmente monetario (trueque) y posteriormente de algunos medios de pago como la sal y los metales preciosos. Ya en el siglo XX, se destaca su fomento en la década del sesenta en Japón, tras la iniciativa de un grupo de madres que generó alianzas con consumidores, en las que se comprometían a venderles productos sin procesamientos químicos, como forma de hacer frente a la industrialización de la agricultura (ODEPA, 2015). A partir de esa época fueron surgiendo conceptos análogos en otros países como Suiza, Canadá, Estados Unidos, Italia y Francia, para finalmente hacer referencia a un canal de comercialización basado en "la venta directa de productos frescos o de temporada sin intermediarios – o reduciendo al mínimo la intermediación – entre productores y consumidores, considerando a un intermediario como máximo. Sus productos, al no ser transportados a largas distancias ni envasados, generan un impacto ambiental más bajo (incluyendo menores PDA), además de fomentar la equidad en los intercambios comerciales y favorecer la participación social (CEPAL, 2014).

Con el auge del comercio internacional, especialmente después de la Revolución Industrial y la consolidación del modelo económico capitalista, los circuitos largos de comercialización de alimentos han venido creciendo de manera sostenida, sin embargo, en muchos países de ingreso bajo y medio la agricultura familiar y los CCC continúan abasteciendo a más de la mitad de la población. Los

CCC se encuentran en mayor medida en los canales tradicionales (productor-intermediario-mayorista-minorista) y principalmente en los alternativos, siendo menor su participación en los canales modernos o de *retail*.

En la actualidad, hay una preocupación por los modelos alimentarios que emergen en la región, caracterizados por la desvinculación entre la ciudad y el campo, por la concentración económica y por el consumo de alimentos estandarizados de baja calidad nutricional, como ocurre en muchos circuitos largos de comercialización. Uno de los debates al respecto se centra sobre las formas de comercialización agroalimentaria, donde por una parte se busca la manera de generar un precio justo que satisfaga tanto a los productores como a los consumidores, como también cubrir las expectativas que tienen los consumidores acerca de una alimentación sustentable y de calidad.

Es así como en América Latina los circuitos cortos de comercialización (CCC) empiezan a ser reconocidos como un fenómeno relevante y en crecimiento, vinculados al patrimonio local y cultural, a la biodiversidad, y en menor medida a la agroecología y la economía solidaria (CEPAL, 2014). La relación entre los CCC y las PDA ha sido poco analizada, a pesar de que podrían ser una de las principales estrategias para reducir las pérdidas y desperdicios de alimentos a nivel global.

CIRCUITOS DE COMERCIALIZACIÓN AGROALIMENTARIOS EN CHILE

Dentro de los circuitos de comercialización tradicionales, las llamadas ferias libres son una forma de venta que existe hace más de doscientos años, siendo anteriores a la independencia del país. En ellas participan entre cincuenta y doscientos feriantes que se agrupan en un centro comercial itinerante en la calle, instalándose en la madrugada para desarmarse en horas de la tarde (ODEPA, 2015); muchos de ellos se proveen de los centros mayoristas. Lo que más celebra la gente que acude a las ferias libres es la cercanía y la calidad de los productos, además de los bajos precios; otras cifras a destacar es que un 41% de las personas que trabajan en las ferias son mujeres, el 70% del consumo hortofrutícola del país se transa en ellas, y son la principal vía de comercialización con que cuenta la agricultura familiar campesina y los pequeños agricultores para acceder al consumidor final (CEPAL, 2014). Debido a ello, las ferias libres se consideran el canal de comercialización tradicional de productos frescos y naturales que ofrece la mayor cobertura geográfica a lo largo del territorio,

desempeñando un papel relevante en la cadena de abastecimiento de frutas y verduras de los hogares chilenos; rubro que mayormente se comercializa en su interior y que representa el 40% de los puestos.

Existen 1.114 ferias libres en el país, encontrándose en el 83% de sus comunas, siendo la Región Metropolitana la que reúne el 40% de ellas a nivel país, mientras que la capital- Santiago de Chile- la que más concentración posee, recibiendo alrededor de dos millones de personas cada fin de semana(SERCOTEC, 2016).La entidad gubernamental preocupada de la puerta del predio hacia adentro es el Ministerio de Agricultura, mientras que el espacio que está entre el productor y el consumidor, es decir la comercialización, está entregado absolutamente al control del mercado. En el año 1969 el comercio minorista compuesto por las ferias libres y las tiendas de barrio, antiguamente constituía un 71% mientras que el supermercado sólo un 29% de la distribución; pese a los avances que se han generado gracias a ciertas iniciativas, el número de ferias libres existentes en Chile sigue siendo bajo y su tasa de creación es muy inferior a la de los supermercados, cosa que se evidencia al revertirse dichas cifras el año 2010 cuando el comercio minorista de las ferias libres y tiendas de barrios pasaron a corresponder un 30% y el supermercado un 70%. Asimismo, la meta al presente año de los supermercados es capturar un 92% del consumo en el país, al igual que en los países desarrollados (CEPAL, 2014).

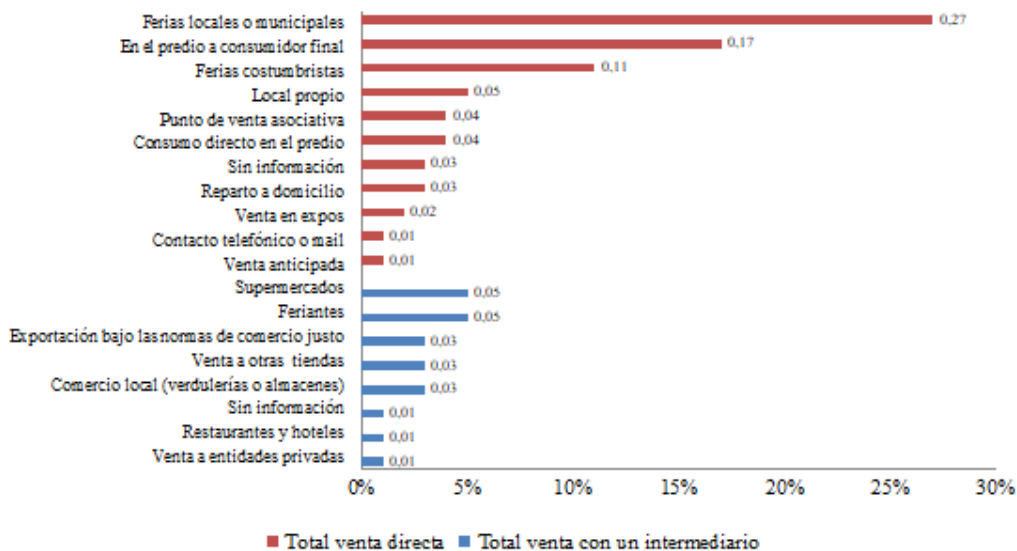
En cuanto a los CCC, su fomento en el país es un tema muy incipiente, por lo que no existen aún muchas iniciativas que explícitamente se dediquen a impulsarla. Sin embargo, se han desarrollado algunas experiencias tanto desde el mundo público como privado que han apuntado hacia el fomento de ciertas formas de CCC, tal como ocurre con las iniciativas de comercio justo, el fortalecimiento de las ferias libres y el impulso al consumo de productos frescos, entre otras (ODEPA, 2014).

Por lo general, los CCC funcionan en el país como formas de comercialización complementarias a los circuitos de comercialización tradicionales, siendo una alternativa más de vinculación de los agricultores a los mercados. Sin embargo, no es la única y muchas veces es complementaria a las diferentes estrategias existentes.

Generalmente, los CCC son descritos como estrategias de acceso a mercados alternativos al modelo de industrialización y distribución de alimentos del esquema neoliberal, siendo entendidos como formas de resistencia, donde los consumidores y los productores generan acuerdos para sostener un modelo "alternativo" de suministro de alimentos (CEPAL, 2014; PARRADO; MOLINA, 2014). En Chile, en cambio, los CCC que se han analizado son sobre todo es-

quemas de vinculación a mercados complementarios a los diferentes tipos de acceso existentes, por lo que no son estrategias alternativas o de resistencia, sino que más bien parecen ser una alternativa de supervivencia o estabilidad respecto a la alternativa que impone el mercado neoliberal (ODEPA, 2015).

Con el fin de identificar la situación actual de la agricultura familiar y los CCC en el país, en el año 2015 se publicó el informe "Agricultura familiar y circuitos cortos en Chile: situación actual, restricciones y potencialidades" por parte de la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA) con la colaboración del Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), encontrando que la venta directa en ferias locales o municipales y en el predio a consumidor final, son en general las formas de venta más comunes para los rubros que se comercializan en CCC, siendo el 27% y 17% respectivamente del total de iniciativas (Gráfica 3). Específicamente, las iniciativas que realizan ventas a feriantes son las que están compuestas por un mayor número de productores promedio, seguida por la venta a otras tiendas.

Gráfica 3: Iniciativas de CCC según tipo de venta en Chile

Fuente: ODEPA (2015).

A su vez, un 63% de las iniciativas vende más de la mitad de su producción a través de este CCC, lo que indica que estos canales de comercialización no son marginales para varios de los productores, siendo un 94% de las iniciativas circuitos que venden sólo dentro de la misma región. Asimismo, del total de ventas que

cuentan con un intermediario de por medio, las iniciativas que realizan ventas a feriantes son las que están compuestas por un mayor número de productores promedio, seguida por la venta verdulerías o almacenes de barrio. Dentro de las características que comparten en el país los CCC a modo general, están las siguientes:

1) **La mayoría están conformados por productores multiactivos que venden directamente a la demanda local.** Los CCC más habituales son la venta directa a los consumidores locales de productos alimentarios tanto en ferias locales o municipales como en el predio. Estos circuitos son realizados por lo general por productores multiactivos, es decir, con bajas dotaciones de recursos productivos, por lo que es habitual que en ellos la agricultura por cuenta propia sea sólo una de sus fuentes de ingresos.
2) **Son circuitos de proximidad.** La gran mayoría de CCC existentes en Chile realizan la venta y el consumo en la misma localidad donde se producen. Son pocos los circuitos que se desplazan a otras regiones y cuando esto ocurre es sobre todo desde territorios rurales hacia zonas metropolitanas.
3) **Los CCC con productores comerciales tienden a incluir un intermediario.** Existen algunos CCC menos predominantes, en los cuales los productores son de perfil comercial y por lo general realizan venta indirecta a través de un intermediario, que puede ser un feriante, verdulerías, almacenes o supermercados. Estos productores son los que tienen más capacidad de aprovechar oportunidades.
4) **Los CCC son formas de venta complementarias para los productores.** Por lo general, los CCC funcionan como formas de comercialización complementarias a circuitos largos. Son una alternativa más de vinculación de los agricultores a mercados, no siendo la única y muchas veces complementaria a las diferentes estrategias existentes.
5) **Los CCC tienen importantes limitaciones para escalar.** Los productores que participan en CCC son muy restringidos en capitales productivos como para responder a programas de escalamiento de la producción.
6) **La asociación y organización tanto de productores como de consumidores es escasa.**

El fomento a los CCC para la agricultura familiar, como formas de comercializaciones alternativas y complementarias a los circuitos largos o tradicionales, ha ido adquiriendo relevancia en los últimos años como objeto de políticas e instrumentos públicos en distintos países del mundo y cada vez más en Chile. La decisión respecto a las estrategias más adecuadas depende de las particularida-

des de la agricultura familiar de cada país, del funcionamiento del mercado de productos agrícolas, así como de las características y el estado de desarrollo de los CCC existentes, lo que incluye a los consumidores en su rol preponderante de definir mediante la demanda las preferencias de consumo.

CIRCUITOS CORTOS DE COMERCIALIZACIÓN AGROALIMENTARIOS EN COLOMBIA

De manera similar a Chile y a los demás países latinoamericanos, los circuitos cortos de comercialización, y en especial los mercados campesinos, han sido parte de un proceso histórico heredado de los intercambios de productos que realizaban los pueblos prehispánicos y de los mercados locales que desarrollaron los campesinos durante la época colonial y que continuaron en el periodo republicano.

Sin embargo, en Colombia, al igual que en buena parte del planeta, estos procesos se fueron debilitando con la implementación del capitalismo y posteriormente del neoliberalismo, dando prelación a los mercados internacionales y a los productos con mayor potencial comercial, en especial a los industrializados.

En la actualidad, la distribución de alimentos en Colombia se da a través de un canal tradicional articulado en torno a centrales mayoristas ubicadas en la principales ciudades que abastecen a distribuidores minoristas, en especial tenderos, y que presenta varios niveles de intermediación comercial, el canal de *retail* o “moderno” constituido por hipermercados, supermercados y recientemente por tiendas de descuento, los “fruver” que son sitios especializados en la venta de frutas y verduras, y los canales alternativos. A través de los canales tradicionales se distribuyen alrededor de la mitad de los alimentos en Colombia, mientras los supermercados y tiendas de descuento participan con un 30% y los demás canales con el restante 25% (REVISTA DINERO, 2017), entre los que se encuentran los CCC. En el caso de Bogotá, más de dos terceras partes de los alimentos que llegan a la ciudad provienen de la Región Central de Colombia que rodea a la ciudad, especialmente del Departamento de Cundinamarca, seguido por Boyacá, Tolima, Meta y la misma ruralidad de Bogotá (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2019).

A finales del siglo XX, algunas organizaciones comunitarias impulsaron la recuperación de los mercados campesinos, es así como desde finales de la década de los noventa se vienen realizando algunos mercados campesinos de orígenes y procesos diversos. A partir del 2006 los mercados campesinos que

se realizan en Bogotá se convierten en política y llegan a integrar más de 2000 familias campesinas de alrededor de 100 municipios, incluyendo las zonas rurales del mismo Bogotá y el conjunto de la Región Central de Colombia que está constituida por los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Meta, Tolima y por el Distrito Capital de Bogotá. La mayor parte de la oferta consistía en productos frescos como frutas, hortalizas, carnes y plantas medicinales y aromáticas (Parrado y Molina, 2014). A pesar de que en el 2016 los Mercados Campesinos de la Región Central sufrieron un fuerte retroceso por el cambio político que se dio en la Alcaldía de Bogotá, a nivel nacional este tipo de CCC adquieren un importante dinamismo, gracias a la conformación de múltiples iniciativas de la sociedad civil y al apoyo de algunos gobiernos locales. Actualmente están conformadas varias redes de iniciativas de CCC, siendo una de las más visibles la Red Nacional de Agricultura Familiar (RENAF) que agrupa alrededor de 120 organizaciones, incluyendo mercados campesinos, étnicos y agroecológicos que son apoyados mediante la campaña "Llevo el campo colombiano".

POLÍTICAS PARA REDUCIR LOS DESPERDICIOS DE ALIMENTOS EN LOS CIRCUITOS DE COMERCIALIZACIÓN AGROALIMENTARIOS

En las últimas dos décadas varios países latinoamericanos han venido expidiendo normas para reducir las PDA; a pesar de que la mayor parte de las PDA en la región corresponden a pérdidas en la producción y distribución como se mencionó anteriormente, estas políticas han hecho énfasis en evitar los desperdicios que se dan en el eslabón del consumo, así como en promover donaciones por parte de los agroindustriales y comercializadores, especialmente a bancos de alimentos. Por otra parte, son escazas las políticas orientadas a promover los circuitos cortos de comercialización.

Algunas normatividades se nombran a continuación:

a) Argentina. Ley N° 25989, del Régimen Especial para la Donación de Alimentos del año 2005.
b) Brasil. Proyectos de Ley PLS 675/2015 que establece la Política Nacional de combate al desperdicio de alimentos y de otras providencias. Ley Nº 12429, que autoriza al Poder Ejecutivo para donar existencias públicas de alimentos, de 2011.

c) Panamá. Ley N° 37, que establece el Régimen Especial para la Donación de Alimentos y dicta otra disposición, año 2014.
d) Perú. Ley N° 30498 que promueve la Donación de Alimentos y facilita el transporte de Donaciones en Situaciones de Desastres Naturales del año 2016.

En el caso de Colombia, el 2 de Agosto del año 2019 se sancionó la Ley n° 1990 *"por medio de la cual se crea la política para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos y se dictan otras disposiciones",* cuyo objeto es crear la política contra la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos. Así, se establecen una serie de medidas para reducir estos fenómenos y contribuir al desarrollo sostenible desde la inclusión social, la sostenibilidad ambiental y el desarrollo económico, y a la vez promoviendo una vida digna para todos los habitantes. Dicha ley será aplicable a todos los actores de la cadena alimentaria y su priorización de acciones para consumo humano será en el siguiente orden:

1. Reducción.
2. Consumo humano.
3. Aprovechamiento de residuos orgánicos y/o energías renovables.
4. Alimentación animal.

Dentro de las obligaciones definidas, los alimentos que hayan quedado aptos para el consumo humano dentro de alguna etapa de la cadena alimentaria se deberán entregar a título gratuito a organizaciones sin ánimo de lucro legalmente constituidas donde se distribuya de manera gratuita alimentos, priorizando aquellas entidades que desarrollen el objeto social en escenarios y ambientes educativos. Se excluyen a los campesinos que destinen sus excedentes de alimentos producidos por ellos, para atender la alimentación de sus propios animales o para reincorporarlos como nutrientes de los suelos de su propia parcela. Como prioridad, dentro de las personas beneficiarias se encuentran los grupos de población vulnerable (menores de edad, mujeres gestantes y lactantes, adultos mayores, población en situación de discapacidad, pobreza y pobreza extrema, y organizaciones no gubernamentales que tienen como objeto programas de nutrición y alimentación de la población de esta población).

Dentro de los avances en cuanto a la normatividad del país, Chile presenta dos proyectos de ley que plantean la modificación del Código Sanitario en materia de disposición de alimentos para evitar su desperdicio, además de una resolución que exime de impuestos a empresas que donen alimentos no

comercializables a instituciones sin fines de lucro. Al igual que la mayoría de los países latinoamericanos, son normativas enfocadas hacia el último eslabón de la cadena donde se ven las PDA más que como una donación, un negocio; algo que toca cuestionarse cuando las agroindustrias más que eximirse de impuestos deberían asumir el costo de dichos desperdicios, ya que mientras no lo hagan lo harán los ciudadanos como contribuyentes del Estado.

Uno de los actores que se ha sumado a los circuitos de comercialización son los bancos de alimentos, que nacen en la década de los sesenta en Estados Unidos y hoy en día existen hoy en medio centenar de países.

Tanto en Santiago de Chile como en la ciudad de Bogotá se encuentran bancos de alimentos, implementándose por primera vez el año 2010 con la Corporación Red de Alimentos y en el año 2001 con el Banco de Alimentos de Bogotá, respectivamente.

Ambos casos comparten la misión de rescatar los alimentos que se encuentran aptos para el consumo humano para distribuirlos entre quienes más lo necesitan, siendo un nexo entre las empresas y organizaciones sociales sin fines de lucro que atienden a población en situación de vulnerabilidad. A su vez, los dos bancos se encuentran trabajando de la mano con las centrales mayoristas de las capitales en proyectos de recuperación alimentaria para mitigar las PDA y disminuir la cantidad de residuos a disposición final en relleno sanitario. Dichos proyectos trabajan en aprovechar productos que actualmente se desechan ya sea por estándares de calidad o por mal manejo comercial, buscando desarrollar estrategias para que las frutas y verduras no comercializadas lleguen a quienes más la necesitan.

A pesar de las ventajas que ofrecen los bancos de alimentos, estos no llegan a recuperar más del 5% de las PDA en América Latina, y representan un alto costo ya que el principal incentivo para promover las donaciones son las exenciones tributarias.

Podemos concluir que las políticas orientadas al manejo de las PDA desarrolladas en Colombia, Chile y los demás países de América Latina, no promueven los CCC como estrategia de reducción de las pérdidas que se dan en las cadenas de distribución de alimentos, por lo que es necesario que desde la academia y las organizaciones sociales que vienen estudiando y promoviendo los CCC, se haga incidencia en la formulación e implementación de políticas que articulen los dos temas, ya que hasta el momento estas políticas han estado centradas en beneficiar a las grandes empresas de distribución y sus alianzas con los bancos de alimentos.

REFERENCIAS

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. Documento CONPES D.C. 09. **Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá**: Construyendo Ciudadanía Alimentaria. 2019-2031.

ARA, D1 Y JUSTO & BUENO GENERAN REVOLCÓN EN EL COMERCIO**.** Colombia: Dinero, 4 nov. 2017. Disponible en: https://www.dinero.com/edicion-impresa/caratula/articulo/d1-justo-y-bueno-ara-mercado-de-tiendas-de-descuento/243921. Acceso en: 7 abr. 2020.

BOITANO, L. **Análisis de la cadena de distribución en la comercialización de productos frescos en chile**: frutas y hortalizas. 2011. 116 f. Tesis (Pregrado) – Curso de Ingeniería Civil Industrial, Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, Santiago de Chile, 2011. Disponible en: http://repositorio.uchile.cl/tesis/uchile/2011/cf-boitano_lc/html/index-frames.html http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/104325. Acceso en: 25 de enero. 2011.

CEOC. **Cuánto alimento desperdician los chilenos.** Talca: Universidad de Talca, 2011.

CEPAL. **Agricultura familiar y circuitos cortos**: Nuevos esquemas de producción, comercialización y nutrición. [s. i]: CEPAL, 2014.

COLOMBIA. **Ley 1990 de 2019 (agosto 2)** Por medio de la cual se crea la Política para prevenir la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos y se dictan otras disposiciones. Colombia, 2 ago. 2019. Disponible en: http://www.andi.com.co/Uploads/Ley--2019-N0001990_20190802.pdf.

DNP. **Pérdida y desperdicio de alimentos en Colombia. Estudio de la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas**. Bogotá, D.C, Colombia: DNP, 2016.

FAO. **Food wastage footprint, Impacts on Natural resources, Summary report**. Roma, 2013.

FAO. **Primer boletín Pérdidas y desperdicios de alimentos en América Latina y el Caribe.** Santiago de Chile, 2014.

FAO. **Food Wastage Footprint & Climate Change**. Rome, 2015.

FAO. **Pérdidas y Desperdicios de Alimentos en América Latina y El Caribe.** Boletín 2. Roma, 2015.

FAO. **Pérdidas y Desperdicios de alimentos en América Latina y el Caribe**. Boletín 3. Roma, 2016.

FAO. **El estado mundial de la agricultura y la alimentación. Progresos en la lucha contra las pérdidas y desperdicios de alimentos.** Roma, 2019.

GUSTAVSSON, J. **Pérdidas y desperdicios de alimentos en el mundo. Alcance, causas y prevención**. FAO, 2011.

HLPE. **Pérdidas y desperdicios de alimentos en el contexto de sistemas alimentarios. Un reporte del Panel de Expertos de Alto Nivel en Seguridad Alimentaria y Nutricional del Comité Mundial de Seguridad Alimentaria**. Roma, 2014.

INTA. **Manual de pérdidas y desperdicios de alimentos**. Primera edición. Santiago de Chile, 2018.

MINISTERIO DE AGRICULTURA. OFICINA DE ESTUDIOS Y POLÍTICAS AGRARIAS (ODEPA). **Pérdida y desperdicio de alimentos en el sector agrícola**: Avances y desafíos Febrero de 2019. Santiago: Gobierno de Chile, 2019.

MINISTERIO DE AGRICULTURA. OFICINA DE ESTUDIOS Y POLÍTICAS AGRARIAS (ODEPA). **Agricultura familiar y circuitos cortos en Chile**: situación actual, restricciones y potencialidades. Primera edición. Santiago de Chile, 2015.

PARRADO, Á.; MOLINA, J. P. **Mercados Campesinos**: modelos de acceso a mercados y seguridad alimentaria en la Región Central de Colombia. Universidad Nacional de Colombia, Grupo de Investigación en Gestión y Desarrollo Rural, Facultad de Agronomía Bogotá D. C., 2014.

REINA, M. Logística de distribución de productos perecederos: estudios de caso Fuente de Oro (Meta) y Viotá (Cundinamarca). **Revista colombiana de ciencias hortícolas**, v. 8, n. 1, p. 80-91, en./jun. 2014.

RUBIANO, A. **Estimación de las pérdidas de papa criolla en los canales de distribución y estrategias para el mejoramiento de la SAN.** 2017. Tesis (Maestría)- Maestría en Seguridad Alimentaria y Nutricional, Universidad Nacional, Colombia.

SERCOTEC. **Catastro Nacional de Ferias Libres. Ministerio de Economía, Fomento y Turismo**. Gobierno de Chile. Santiago de Chile, 2016.

VAN DEN BOS VERMA, M. *et al*. **Consumers discard a lot more food than widely believed**: Estimates of global food waste using energy gap approach and affluence elasticity of food waste. 2011. Disponible en: https://doi.org/10.1371/journal.

Capítulo 6

GREEN PUBLIC PROCUREMENT OF FOOD AND CATERING SERVICES IN GERMANY

Damian Winter
Carola Strassner
Rainer Roehl[1]

INTRODUCTION

Germany, as the biggest economy in the European Union (EU) and with an annual expenditure of about 500 billion Euro in public procurement, has a major influence through its commitment to sustainability in the field of public procurement. Public contracts account for 35 percent of the country's total expenditure (OECD 2019b). Meanwhile, the importance of sustainable procurement is growing in view of international and national challenges such as climate change, environmental degradation, and biodiversity losses. However, its share is still marginal (CHIAPPINELLI;ZIPPERER, 2017). At the same time, Germany is striving for change. The German Environment Agency

1 Acknowledgements: The authors thank Evamarie Stengel for critical feedback to the manuscript.

(Umweltbundesamt (UBA)) emphasises that Green Public Procurement (GPP) helps to protect climate and environment, pays off, is better for health, sets a good example and is a driver of ecological innovation (UBA n. d.). Some municipalities are taking the lead and setting standards. Almost 78 percent of public contracts are tendered at state and municipal level (OECD, 2019b). Their importance is therefore essential. Regarding food procurement and catering services, several efforts and guidelines can be identified and a whole series of studies now shed light on successes, opportunities, and challenges.

The European Commission defines GPP as "a process whereby public authorities seek to procure goods, services and works with a reduced environmental impact throughout their life-cycle when compared to goods, services and works with the same primary function that would otherwise be procured." (Commission of the European Communities 2008). Unlike Sustainable public Procurement (SPP), GPP aims not only to balance ecological, social and economic aspects, but above all to reduce the environmental impact (EUPHA, 2017). A detailed examination of the difference between SPP and GPP was undertaken by Smith *et al*. (2016).

LEGISLATION AND REGULATION

Green and sustainable efforts in public procurement must be fundamentally enabled and supported by legal framework conditions. They lay the foundation for broad-based sustainable procurement, which would otherwise find itself in difficult competition with competitors that do not operate sustainably. The importance and necessity of a regulatory framework is emphasised by Swensson and Tartanac (2020). The following remarks concentrate on the German legal situation in relation to the European conditions, which also apply to Germany as an EU member state.

Public procurement in Germany is based on the Procurement and contract procedures for Supplies and Services (Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen) (BMJ 2009) to which each tendering must comply. Contracts should be awarded based on competition and transparent procurement procedures. According to article 2 no company may be discriminated against in this process. To avoid any discrimination, article 7 requires that each public tendering should be based on a set of specifications, which describes clearly and exhaustively the required services. These general standards also comply with European law (ARROWSMITH *et al*., 2011).

The German legal measures are essentially based on EU legislation. Environmental criteria in public procurement were first considered in the Directive 2004/18/EC on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts, both as award criteria and as technical requirements (EU 2004). Certification with different labels became gradually important for the food sector and catering services, especially in the organic sector. At this time, several countries had own state-approved organic labels (STRASSNER; LØES, 2009), which finally led to the introduction of a uniform compulsory European organic label for food products in 2012.

In 2014, the EU issued three directives to modernise public procurement law. Article 4 of the Directive 2014/24/EU stipulates that above a threshold of 750.000 Euro the contracting authority is obliged to issue a public tendering for e.g., school catering (EU 2014). Such a level is quickly reached. The 2014 Directives simplified the internalisation of external environmental costs. Moreover, the legislation allows public authorities to link calls for tenders to the requirement for certification without breaking applicable procurement law. Nevertheless, the laws only set a legal framework, not mandatory standards under GPP (CHIAPPINELLI; ZIPPERER, 2017). In 2016, the "Vergaberechtsmodernisierungsgesetz" (VergRModG) and the "Vergaberechtsmodernisierungsverordnung" which concretises the Act (the "Mantelverordnung" consisting of five ordinances) transpose the EU 2014 Directives into German law (BUNDESGESETZBLATT, 2016). The German Environment Agency regularly commissions legal opinions to consider the applicable provisions on GPP (HERMANN, 2019).

German federal procurement units have their own awarding regulations considering European and German law. Procurement procedures within the scope of business of the German Federal Ministry of Consumer Protection, Nutrition and Agriculture (BMELV, today BMEL) are carried out by a central awarding body, the Central Procurement Body (Zentrale Vergabestelle (ZV). The ZV can therefore also act in an advisory capacity and act as a guide for institutions outside the business area of the BMELV (BMELV, 2013).

RESOURCES

GERMANY

Many guides and manuals on sustainable procurement are now available at both European and national level to assist public authorities in their procurement activities. The Acquisition Office of the German Federal Ministry of the Interior (Beschaffungsamt des Bundesministeriums im Inneren) together with the Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung (KNB) offers reliable and comprehensible assistance for employees at the procurement offices at federal, state, and local level to be able to consider sustainability aspects in the procurement of food and catering services. The document lists links to legal requirements, practical examples (e.g., service descriptions), guidelines, ecolabels, and other information (BeschA 2019). The Federal Ministry for Economic Affairs and Energy is home to the Competence Center for Innovative Procurement (Kompetenzstelle für innovative Beschaffung (KOINNO) which addresses innovative public procurement but hardly food-related good or services. The German Environment Agency provides a guide which is intended to help organisers of events (such as conferences, meetings, summits, etc.) to identify the necessary requirements regarding sustainability and reducing the environmental impact. Catering services are addressed as a relevant field of action. The guide lists targets as a significant share of products from organic agriculture, promotion of seasonal food and fair-trade products as well as measures based on these targets (UBA, 2015).

The division of Germany into sixteen federal states with different legislations is also considered in the Sustainability Compass for Municipalities (Kommunaler Kompass / Kompass Nachhaltigkeit, 2016). Since 2010 this website offers an overview of these different legislations, practical examples, and guidance on the sustainable procurement procedure for the local level.

However, some federal states and cities are now organising themselves and promoting GPP in networks or on their own initiative. The promotion of sustainable public procurement is often and above all sought in Germany by increasing the organic share in food and catering services. Biostädte Netzwerk is an affiliation of German organic cities. This network consists of a group of currently eighteen cities (in April 2020) that have joined forces to promote regional organic farming (Netzwerk deutscher Biostädte, n. d.). They also try

to achieve this through public procurement, in kindergarten and school meal services as well as at public events. A guide provides municipal procurers with practical assistance in introducing organic food or increasing the proportion of organic food in their facilities. Best practice examples mentioned in this guide in Germany are municipal public procurement activities in the cities of Berlin, Munich, and Heidelberg (Netzwerk deutscher Biostädte, 2017). In addition, the Bavarian Competence Center for Nutrition (Kompetenzzentrum für Ernährung – KErn) offers a similarly comprehensive guideline. This guide is also intended to support institutions and their stakeholders in the implementation and preparation of the procurement procedures. The legal basis and possible quality standards are listed in excerpts and as examples. It is stressed that not only financial criteria should play a role in procurement but also quality criteria to ensure quality standards (KERN, 2019).

EUROPE

The EU also provides criteria and guides for national and local level to support public procurement in a sustainable way. Collected information on GPP is provided by the European Commission on its website (EC 2020). The handbook "Buying green!" (EC 2016) gives an overview about GPP as well as guidance for implementing[2]. In the field of food and catering services it names one example of public catering services in Sweden (Malmö) and one of school catering in France (Lens). The manual also refers to the EU GPP criteria which help public authorities to identify and procure sustainable "greener" products and services. The guideline is provided such that these criteria can be used directly in tender documents.

The EU GPP criteria for food and catering services have been revised between 2016 and 2019. The revision included the uptake of new criteria, the tightening of some and the removal of some criteria. A preliminary report (SJÖGREN *et al.*, 2016) built the basis for GPP procedures all over Europe. Neto & Gama Caldas (2018) investigated for the first time current practice with GPP criteria at national, regional and local levels. A final and current working document regarding EU GPP criteria for food, catering services and vending machines was published in 2019 (EC, 2019b). This document contains technical

2 https://ec.europa.eu/environment/gpp/buying_handbook_en.htm

specifications, selecting and award criteria as well as contract performance clauses for these three procurement groups based on a technical background report (BOYANO *et al*., 2019). However, it is stressed from the outset that the use of these criteria is voluntary.

STRATEGIES AND POLICIES

In Germany, the state supports the efforts of public institutions in sustainable procurement. The Federal Government of Germany describes in the National Programme for Sustainable Consumption (Nationales Programm für nachhaltigen Konsum – NPNK) the relevant fields of action and identifies concrete measures, some of which require further examination. Due to its great economic potential, sustainable public procurement is an important lever for promoting sustainable products and services. Public procurement should be guided by the three EU procurement Directives (BMU, 2019) but these possibilities are not necessarily used. According to the Council for Sustainable Development (Rat für nachhaltige Entwicklung (RNE)), which advises the German federal government, however, the existing legal provisions and the associated opportunities for green and sustainable public procurement are not sufficiently exploited. The council argues that this is due to a lack of support at management level for the demand side and uncertainties in the implementation of legal requirements as well as staff shortages and understaffing. It calls for the leverage effect of public procurement to be used at long last and makes recommendations to bridge the gap between theory and practice (RNE, 2019).

Apart from the broad exhaustion of the existing legal basis, there are further promising approaches. The German focus in GPP strategies in the field of food and catering services is on organic food and reflected in the efforts of the national Strategy for the Future of Organic Farming (Zukunftsstrategie ökologischer Landbau – ZöL). The strategy was developed in cooperation with practitioners, administration, consultants, and science. It aims to give impulses for new growth of the organic food and farming industry and contains five fields of action and 24 action concepts. Public procurement (which is field of action no. 3) with high demand potential should also be used to promote organic farming (BMEL 2019). The Federal Office for Agriculture and Food (Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE)) runs various initiatives and information campaigns. Bio.Bitte (loosely translated: Organic.Please) is one initiative work-

ing on increasing the percentage of organic food in public kitchens to at least 20 percent in support of the goal of 20 percent organically farmed land in Germany (BLE 2020b). “Bio kann jeder” (loosely translated: Everyone can organic) is a further initiative; this one is based on a nationwide network of nutrition experts, specialists in the organic sector and out-of-home catering to support schools and caterers with the conversion of their food services (BLE, 2020a).

On a European level, Europe 2020 aimed to formulate the most efficient way in the field of public procurement policies. It aims to enhance the use of GPP as a market-based instrument and as a policy instrument in a horizontal approach of industrial policy (EC 2010). Strong efforts have been made (e.g., in the further development of GPP criteria), but the basic strategy remains based on voluntary commitment and support from public authorities. Policies of other countries such as Sweden to effectively support organic farming and the conversion of farmland show significant positive effects of GPP (LINDSTRÖM; LUNDBERG; MARKLUND, 2020).

The OECD stresses the link between public procurement and the work on the Agenda 2030 of the United Nations. A way of procurement supporting sustainable development contributes to achieving and implementing the SDGs. Public procurement is more and more a strategic policy lever of many countries to support efforts in the field of the Agenda 2030 (OECD 2019a). In the broader global context, the FAO points to strengthen smallholder farmers, food security and nutrition outcome through public procurement procedures (FAO 2018; MIRANDA, 2018).

RESEARCH AND DEVELOPMENT

Green Public Procurement, despite its still small share, is also a big issue of research and development in addition and as a basis for political and administrative approaches. Over the past few years and on an ongoing basis, important new insights have been gained in this area, without which evidence-based green procurement would not be possible. Moreover, the findings and recommended measures of research and development also have an impact on the private sector such as the HORECA industry (STRASSNER *et al*., 2016).

Public procurement in the field of environmental and climate protection is often discussed and analysed regarding different scientific approaches such as circular economy or life cycle assessment. The circular economy aims to maintain and reuse resources as long as possible and to reduce waste. It is based on sus-

tainable production and consumption patterns as well as efficiency and safe materials. Alhola *et al*. (2019) identified several sectors and product groups which have potential for circular procurement including food and catering. In this area, special attention is paid to the use of demand-oriented quantities, gentle and safe processing and packaging methods, short transport routes and the use of local and seasonal products in regional value-added cycles. Madsen (2019) takes the same line and stresses the contribution of circular public procurement in view of European efforts to close the loop. Cerutti *et al*. (2017) emphasize the life cycle approach to achieve the reduction of greenhouse gases in the food sector. Taking into account all stages of the value chain from production to waste management, a significant contribution to the global warming potential of the full service has been identified in the area of food production. Agricultural approaches and methods therefore play a special role. Furthermore, changing diets, improved processing practices and the use of electricity from renewable energy sources were listed as the most effective measures to reduce greenhouse gas emissions.

Research is concerns itself with existing criteria and schemes of the EU, EU member states (such as Germany) and municipalities. Thus, it contributes to the further development of the existing tools. Schebesta (2018) criticises the revision of the GPP criteria for food and catering services as a pragmatic compromise between many interest groups that is not broad enough for a full sustainable food purchasing. According to the author, the revision fails to link different initiatives at EU level and is fixed on certifications. Neto (2020) analysed the sustainability criteria from European public procurement schemes for foodservices. For this purpose, the practices of several European countries were examined and evaluated. The paper identified 30 different types of sustainability criteria, while environmental criteria are mostly used (followed by ethical, social and health criteria). Analysis of the current state of how this study is being carried out will pave the way for further improvement of the existing GPP. Yu *et al*. (2020) analysed the 2018 European public procurement contract award notices about green criteria. They identified which sectors often correlated negatively and which positively with green contracts. The food sector can positively correlate with green contracts or increase the possibility of a contract being green. This sector is considered essential for promoting GPP, has a better uptake and is more likely to go greener than other sectors such as, for example, the construction sector.

For some years now, there has also been pressure for increased efforts by public bodies not only to create opportunities, but also to make concrete and widespread changes in practice in line with scientific findings. Lottermoser

(2013) emphasized this necessity. According to Sonnino (2019), there are three main barriers: The primacy of a rigid 'value for money' ethos, the tendency by governments to promote 'silo-ed'[3] approaches and a lack of technical knowledge. These are the points that need to be addressed to generate real change.

The German Environment Agency is conducting various studies to investigate and introduce more environmentally friendly catering concepts. One ongoing project is dealing with environmentally and climate-friendly food which is also health-promoting in public and private canteens (UBA in progress). To ensure the success of criteria-led foodservice provision, the project considers literature and past projects as well as the different actors within a catering system and best practices to get results for comprehensive guidance.

CASE STUDIES AND BEST PRACTICES

GERMANY

Some German cities have already set higher standards for their public procurement. They have formulated minimum requirements that sometimes go far beyond the requirements of the German and European legislative. As mentioned, these cities are often networked, such as in the network of German organic cities, and communicate their successes together. Two cases are the school catering of Berlin and the procurement of food and catering services in Munich.

The German capital Berlin is one of the pioneers in the sustainable orientation of its public catering. In 2014, Berlin established a series of sustainability award criteria that were supplemented by incentives. The criteria require the use of a minimum percentage of 15 percent of organic products as well as a ban on genetically modified food and guidelines for waste reduction and recycling. In addition, a fixed price should direct the focus of school caterers on quality rather than price. In studies the example of Berlin was positively highlighted in comparison to other cities and regions (BRAUN *et al*., 2018; HAACK, MÜNCHHAUSEN; HÄRING, 2016). It was emphasised that clearly defined award criteria and a balancing of price and quality criteria are success factors for sustainable school catering. However, the researchers also pointed out that there is still a need for action regarding the purchase of local organic food and, in addition,

3 Isolated or disaggregated approaches.

Small and Medium-sized Enterprises (SMEs) should be given more consideration in the awarding procedure through smaller contract sizes. But Berlin is still moving forward. The minimum percentage of organic products is to rise to 30 percent in 2020 and 50 percent in 2021. In addition, the requirement to use organic food is increasingly being applied to entire food groups such as starchy side dishes, but also fruits and milk and dairy products. Further requirements are linked to the supply of seasonal products and the avoidance of food and packaging waste. The purchase of rice and other overseas products is also linked to fair trade criteria (Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie, 2020).

The city of Munich, the capital of the federal state of Bavaria in south-east Germany, has also been supporting organic farming through public procurement for several years now. Since 2006, the city has launched lead projects to increase the share of organic products in kindergartens, schools and its municipal administration (Landeshauptstadt München, 2020). In 2016 the minimum share of organic products in kindergartens and schools and at events organised by the city was already at 50 percent and 90 percent of the meat in kindergartens and schools needed to come from organic farming. One aim is to work at long term solutions for the additional costs resulting from the increased quality of meals so that further funding is no longer necessary after a period of two to three years (STRASSNER; ROEHL, 2016).

EUROPE

There are several other cities in Europe that are making similar efforts. A series of studies has looked at different cities and their sustainable procurement methods (CHANDLER *et al*., 2015; EC 2015; FOODLINKS, 2013; MORGAN *et al*., 2016; SMITH *et al*., 2016). Most mentioned are Copenhagen (Denmark), East Ayrshire (Scotland), Malmö (Sweden) and Vienna (Austria). The different examples all over Europe demonstrate that public procurement in municipalities can have a major positive impact on the environment. Most studies derive guidelines and possible action plans with success factors and challenges for further cases. Similar to the German examples, organic food plays the most important role in the sustainable procurement of food and catering services. What the studies have in common is that successful GPP in municipalities depends on political directives, motivated administrations, and a broad exchange with various stakeholders. On the other hand, price, and manageable procurement procedures (also for SSMEs) play an important role.

OUTLOOK

The need for a sustainable orientation also in food and catering services is now a matter of consensus at almost all levels. Strong efforts for GPP are evident at EU and national levels as well as in many municipalities. Over the last few years, a series of laws and regulations, criteria and guidelines have been published to enable and strengthen a more sustainable approach to public procurement. One of the main challenges will be to make the criteria for a GPP more binding and broader based. There is a growing realisation that the introduction of a regulatory framework alone is slow to drive change. A network of different initiatives, support measures and incentives will be needed. In research, there is a tendency towards holistic concepts that recommend a multi-stakeholder approach.

Greater efforts will probably continue to be needed in public aid and the implementation of major policies. Germany with its growing network of organic cities as well as different initiatives and programmes is preparing for major changes. But major changes will also be necessary at European level, which can have an important influence on Germany as a member state. The European Green Deal planned for 2020 could be an opportunity to anchor GPP more firmly and actively promote it. The EU wants to become the first climate neutral continent no less than in 2050. It is planned that the 'Farm to fork strategy' in sustainable food systems will be part of this big deal (EC 2019a). Supported by numerous references from the research community and a basic societal consensus, these challenges can and must be mastered.

REFERENCE

ALHOLA, K. *et al*. Exploiting the Potential of Public Procurement: Opportunities for Circular Economy. **Journal of Industrial Ecology**, v. 23, n.1, p. 96-109, 2019.

ARROWSMITH, S. *et al*. **Public Procurement Regulation**: An Introduction. Available at: http://eprints.nottingham.ac.uk/1689/1/eprintspublicprocurementregulationintroduction.pdf. Accessed: 6 April 2020.

BESCHAFFUNGSAMT DES BUNDESMINISTERIUMS DES INNEREN (BeschA). **Information zur Nachhaltigkeit für die Produktgruppe Lebensmittel / Catering**. Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung. Available at: http://www.nachhaltige-beschaffung.info/SharedDocs/DokumenteNB/Produktbl%C3%A4tter/Lebensmittel_Catering.pdf?__blob=publicationFile&v=8. Accessed: 20 April 2020.

BOYANO, A. *et al*. **EU GPP criteria for food procurement, catering services and vending machines.** Final Technical Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union. (EUR; 29884), 2019.

BRAUN, C. *et al*. A Local Gap in Sustainable Food Procurement: Organic Vegetables in Berlin's School Meals. **Sustainability**, v.10, n.11, p. 4245, 2018.

BUNDESANSTALT FÜR LANDWIRTSCHAFT UND ERNÄHRUNG (BLE). **Bio kann jeder – was heißt das?** Available at: https://www.oekolandbau.de/ausser-haus-verpflegung/bildung-und-beratung/bio-kann-jeder/die-informationskampagne/. Accessed: 24 April 2020.

BUNDESANSTALT FÜR LANDWIRTSCHAFT UND ERNÄHRUNG (BLE). **BioBitte.** Available at: https://www.oekolandbau.de/ausser-haus-verpflegung/stadt-land-und-bund/die-initiative/. Accessed: 24 April 2020.

BUNDESGESETZBLATT. Vergaberechtsmodernisierungsgesetz. VergRModG. **Bundesanzeiger**, 2016 (Part I, No. 8). Available at: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/V/VergRModG-bgbl.pdf?__blob=publicationFile&v=6. Accessed: 21 April 2020.

BUNDESMINISITERIUM DER JUSTIZ (BMJ). Bekanntmachung der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen Teil A. (VOL/A). **Bundesanzeiger**, 61(196a). Available at: http://www.bescha.bund.de/SharedDocs/Downloads/02_kdb_subsite/gesetze_beschluesse_etc/vol_A.pdf?__blob=publicationFile&v=1. Accessed: 6 April 2020.

BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND NUKLEARE SICHERHEIT (BMU). **Nationales Programm für nachhaltigen Konsum.** Gesellschaftlicher Wandel durch einen nachhaltigen Lebensstil. Available at: https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pools/Broschueren/nachhaltiger_konsum_broschuere_bf.pdf. Accessed: 20 April 2020.

BUNDESMINISTERIUMS FÜR ERNÄHRUNG UND LANDWIRTSCHAFT (BMEL). **Zukunftsstrategie ökologischer Landbau.** Impulse für mehr Nachhaltigkeit in Deutschland. Available at: https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Broschueren/Zukunftsstrategie-oekologischer-Landbau.pdf;jsessionid=AE9A113EF4F29EF375C34CC48D520678.1_cid385?__blob=publicationFile. Accessed: 20 April 2020.

BUNDESMINISTERIUMS FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND VERBRAUCHERSCHUTZ (BMELV). **Vergabeordnung für den Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV)**. Available at: http://www.nachhaltige-beschaffung.info/DE/DokumentAnzeigen/dokument-anzeigen.html?idDocument=282&view=knbdownload. Accessed: 20 April 2020.

CERUTTI, A. K. *et al*. Modelling, assessing, and ranking public procurement options for a climate-friendly catering service. **The International Journal of Life Cycle Assessment**, v. 23, n.1, p. 95-115, 2017.

CHANDLER, C. *et al*. **Sustainable Public Procurement of school catering services**. A good Practice Report. INNOCAT. Available at: https://sustainable-catering.eu/fileadmin/user_upload/InnocatReportFINAL_interactive.pdf. Accessed: 20 April 2020.

CHIAPPINELLI, O.; ZIPPERER, V. **Using public procurement as a decarbonisation policy**: A look at Germany. DIW Economic Bulleti, v. 7, n. 49, p. 523-532, 2017.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Public procurement for a better environment. **COM/2008/400 final.** Available at: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52008DC0400.[Accessed 23.4.20], 2008.

EUROPEAN COMMISSION (EC). Europe 2020. **A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth**. Communication from the Commission. Available at: https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf. Accessed: 24 April 2020.

EUROPEAN COMMISSION (EC). Study on "Strategic use of public procurement in promoting green, social and innovation policies". **Final Report.** Available at: http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/185620/Studio_Strategic_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Accessed: 13 March 2020.

EUROPEAN COMMISSION (EC). **Buying green**! A handbook on green public procurement. 3rd Edition. Available at: https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/Buying-Green-Handbook-3rd-Edition.pdf. Accessed: 13 March 2020.

EUROPEAN COMMISSION (EC). Communication from the Commission. The European Green Deal. **COM (2019) 640 final.** Available at: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1576150542719&uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN. Accessed: 1 May 2020.

EUROPEAN COMMISSION (EC). **EU green public procurement criteria for food, catering services and vending machines.** Comission staff working document. Available at: https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/190927_EU_GPP_criteria_for_food_and_catering_services_SWD_(2019)_366_final.pdf. Accessed: 22 April 2020.

EUROPEAN COMMISSION (EC). **Green Public Procurement**. Available at: https://ec.europa.eu/environment/gpp/index_en.htm. Accessed: 13 March 2020.

EUROPEAN PUBLIC HEALTH ASSOCIATION (EUPHA). **Healthy and Sustainable Diets for European Countries,** 2017.

EUROPEAN UNION (EU). Directive 2004/18/ec of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supplycontracts and public service contracts. **Official Journal of the European Union.** Available at: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0018. Accessed: 22 April 2020.

EUROPEAN UNION (EU). Directive 2014/24/eu of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC. **Official Journal of the European Union.** Available at: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=DE. Accessed: 6 April 2020.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). **Strengthening Sector Policies for better Food Security and Nutrition Results.** Public food procurement. Policy Giudance Note 11. Available at: http://www.fao.org/3/CA2281EN/ca2281en.pdf. Accessed: 6 April 2020.

FOODLINKS. **Revaluing Public Sector Food Procurement in Europe**: An Action Plan for Sustainability Revaluing Public Sector Food Procurement in Europe. Available at: https://orgprints.org/28859/1/Foodlinks_report_low_action_plan.pdf. Accessed: 13 March 2020.

HAACK, M., MÜNCHHAUSEN, S.; HÄRING, A. M. **Discrepancy between theory and practice**: procurement of local and organic food in public catering. Social and technological transformation of farming systems: Diverging and converging pathways. Available at: https://orgprints.org/30011/13/IFSA2016_Paper_PublicProcurement-Haack_Muenchhausen_Haering.pdf. Accessed: 19 March 2020.

HERMANN, A. **Rechtsgutachten umweltfreundliche öffentliche Beschaffung.** Aktualisierung Februar 2019. UMWELTBUNDESAMT (UBA), ed. Dessau-Roßlau, 2019.

KOMPASS NACHHALTIGKEIT. **Kommunaler Kompass**. Service für Beschaffungsverantwortliche in Kommunen. Available at: https://www.kompass-nachhaltigkeit.de/kommunaler-kompass/. Accessed: 20 April 2020.

KOMPETENZZENTRUM FÜR ERNÄHRUNG (KErn). **Vergabe von Verpflegungsleistungen.** Qualitätsstandards verankern. Available at: http://www.kern.bayern.de/mam/cms03/shop/flyer/dateien/2020_wegweiser-zur-vergabe_web.pdf. Accessed: 23 April 2020.

LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN. **Leitprojekte der Biostadt**. Available at: https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Gesundheit-und-Umwelt/Bio_regional_fair/Biostadt_Muenchen/Leitprojekte.html. Accessed: 28 April 2020.

LINDSTRÖM, H., LUNDBERG, S., and MARKLUND, P.-O. How Green Public Procurement can drive conversion of farmland: An empirical analysis of an organic food policy. **Ecological Economics**, 172, 106622, 2020.

LOTTERMOSER, S. **Germany**: Green Public Procurement (GPP) in Germany. European Procurement & Public Private Partnership Law Review, 8(1), 93-97, 2013.

MADSEN, S. W. **Global and European Policy**. Tallinn. 12 November, 2019.

MIRANDA, A. **Public food procurement from smallholder farmers**: Literature review and best practices. Working Paper, N. 176, International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG). Brasilia, 2018.

MORGAN, D. *et al*. **Engaging the Market in Public Procurement**. A Collection of Good Practice Cases. INNOCAT. Available at: https://sustainable-catering.eu/fileadmin/user_upload/enewsletter/Documents/INNOCATEngagementReportInteractive.pdf. Accessed: 20 April 2020.

NETO, B. Analysis of sustainability criteria from European public procurement schemes for foodservices. **The Science of the total environment**, 704, 135300, 2020.

NETO, B.; GAMA CALDAS, M. The use of green criteria in the public procurement of food products and catering services: a review of EU schemes. **Environment, Development and Sustainability**, v. 20, n. 5, p. 1905-1933, 2018.

NETZWERK DEUTSCHER BIOSTÄDTE, n. y. **Biostädte-Netzwerk**. Available at: https://www.biostaedte.de/. Accessed: 23 April 2020.

NETZWERK DEUTSCHER BIOSTÄDTE. **Mehr Bio in Kommunen**. Ein Praxisleitfaden des Netzwerks deutscher Biostädte. Available at: https://www.biostaedte.de/images/pdf/leitfaden_V4_verlinkt.pdf. Accessed: 17 April 2020.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Governance as an SDG accelerator.** Country experiences and tools. Paris: OECD Publishing, 2019a.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Öffentliche Vergabe in Deutschland**. Paris: OECD Publishing, 2019b.

RAT FÜR NACHHALTIGE ENTWICKLUNG (RNE). **Nachhaltige Beschaffung**: Die Möglichkeiten ergreifen! Empfehlungen zur Praxis der öffentlichen Beschaffung und dem Leitprinzip der nachhaltigen Entwicklung. Berlin, 2019.

SCHEBESTA, H. Revision of the EU Green Public Procurement Criteria for Food Procurement and Catering Services – Certification Schemes as the Main Determinant for Public Sustainable Food Purchases? **European Journal of Risk Regulation**, 9(2), 316-328, 2018.

SENATSVERWALTUNG FÜR BILDUNG, **Jugend und Familie.** Schulessen wird fairer und gesünder: Neue Musterausschreibung mit vielen Verbesserungen. Pressemitteilung vom 17.01.2020. Berlin. Available at: https://www.berlin.de/sen/bjf/service/presse/pressearchiv-2020/pressemitteilung.884583.php, 2020.

SJÖGREN, P. *et al*. **Revision of the EU green public procurement criteria for food and catering services.** Luxembourg: Publications Office. (EUR, Scientific and technical research series; 28050), 2016.

SMITH, J. *et al*. Balancing competing policy demands: the case of sustainable public sector food procurement. **Journal of Cleaner Production**, v. 112, p. 249-256, 2016.

SONNINO, R. Translating sustainable diets into practice: the potential of public food procurement. **Redes**, v. 24, n. 1, p. 14-29, 2019.

STRASSNER, C. *et al*. The role of sustainable HORECA for sustainable lifestyles - identification of challenges and future work. *In*: MEYBECK, A.; REDFERN, S. (ed.). **Sustainable Value Chains for Sustainable Food Systems**: A Workshop of the

FAO/UNEP Programme onSustainable Food Systems. Rome, 8-9 June 2016. Rome: Food and Agriculture Organization ofthe United Nations, p. 245-262, 2016.

STRASSNER, C.; ROEHL, R. **Organic produce in municipal foodservice operations and other public bodies in Germany**. 12th European IFSA Symposium: Social and technological transformation of farming systems: Diverging and converging pathways. 12th-15th July 2016. Harper Adams University, UK. Available at: https://www.harper-adams.ac.uk/events/ifsa/papers/5/5.9%20Strassner.pdf. Accessed: 20 April 2020.

STRASSNER C.; LØES, A-K. Is there any certification of public organic procurement in iPOPY countries? *In*: STRASSNER, C. (ed). **Proceedings of the workshop on organic public catering held at the 16th IFOAM Organic World Congress**, 19th June 2008 in Modena, Italy. CORE Organic project no. 1881. [S. l.], Tjele: CORE Organic; International Centre for Research in Organic Food Systems; [Eksp. Grethe. Hansen@icrofs.org] (CORE Organic project series report), p. 57-66, 2009.

SWENSSON, L. F. J.; TARTANAC, F. Public food procurement for sustainable diets and food systems: The role of the regulatory framework. **Global Food Security**, 25, 100366, 2020.

UMWELTBUNDESAMT (UBA), n. y. **Green public procurement**: beschaffung-info.de. Available at: https://www.umweltbundesamt.de/en/topics/economics-consumption/green-public-procurement#strap-14572. Accessed: 27 February 2020.

UMWELTBUNDESAMT (UBA), in progress. **Umwelt – und klimaverträgliches Essen in öffentlichen und privaten Kantinen**: Angebot und Nachfrage stärken, Best-Practice-Beispiele bekannt machen.

UMWELTBUNDESAMT (UBA). **Leitfaden für die nachhaltige Organisation von Veranstaltungen**. Available at: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/377/publikationen/leitfaden_nachhaltige_organisation_von_veranstaltungen_2017_05_18_web.pdf. Accessed: 20 April 2020.

YU, C.; MOROTOMI, T.; YU, H. What Influences Adoption of Green Award Criteria in a Public Contract? An Empirical Analysis of 2018 European Public Procurement Contract Award Notices. Sustainability, v.12, n.3, p. 1261, 2020.

Capítulo 7

ALIMENTACIÓN ESCOLAR INDÍGENA, EXPERIENCIA DE LA COMUNIDAD NASA DEL RESGUARDO DE TOEZ, CAUCA, COLOMBIA

Leidy Viviana Sandoval-Jimenez
Alvaro Parrado-Barbosa

INTRODUCCIÓN

Este capítulo presenta la experiencia de alimentación escolar en la comunidad indígena Nasa, en el resguardo indígena de Toez, en Caloto, Cauca, Colombia, como resultado de la caracterización de la alimentación escolar del pueblo Nasa, tras la recolección de información en la Institución Educativa Etnoeducativa Tóez (IEET). Se describen los aspectos que confluyen alrededor de la alimentación escolar, tanto en el ámbito institucional, como en la esfera de estrategias alternativas planteadas por la comunidad indígena Nasa y que favorecen el camino hacia la autonomía y soberanía alimentaria y seguridad alimentaria y nutricional.

Colombia es un país con una alta diversidad étnica y cultural, actualmente, la población que se auto reconoce como indígena en el país corresponde a 1.905.617 personas. Los cuatro pueblos indígenas más numerosos del país (Wayuu, Zenú, Nasa y Pastos) concentran el 58,1% de la población indígena del

país (DANE, 2018). El censo DANE 2018 da cuenta de 115 pueblos indígenas nativos, en 2005 se habían identificado 93 pueblos indígenas nativos, los 22 pueblos adicionales de 2018 corresponden a nuevos reconocimientos étnicos o pueblos indígenas de zonas fronterizas (DANE, 2018).

Los pueblos indígenas en Colombia han transitado por una larga historia de exclusión social, política, económica y cultural, lo que hai alterado sus formas de vivir y comprender el mundo (cosmovisión); el contexto del conflicto, la violencia y el desplazamiento forzado, afectan de gran manera a la población indígena, generando condiciones que no permiten alcanzar una calidad de vida digna y llevando a la preocupante situación de vulneración de derechos humanos que presentan actualmente.

Esta historia de vulneración se documenta a partir de la llamada conquista y colonización, situaciones que se dieron de manera asimétrica y que consolidaron una estructura social desigual que persiste en la actualidad. En este sentido, el avance de la colonialidad del modelo occidental y el afán "homogeneizador" del país en la búsqueda de ser considerado "moderno", se puede explicar la mayor vulnerabilidad que enfrentan quienes son indígenas.

Pese a esto, los pueblos indígenas en Colombia han logrado consolidarse como agentes de cambio político, mediante la capacidad de resistencia, el fortalecimiento de la movilización social, la participación política y los procesos organizativos étnicos y territoriales; tras un recorrido de varias décadas, los pueblos indígenas han dado visibilidad a sus luchas, en términos del reconocimiento de sus derechos colectivos; con la Ley 89 de 1890, por medio de la cual se dio el restablecimiento y la reglamentación del régimen de los resguardos a favor de los grupos indígenas, se constituyó en uno de los logros importantes en términos normativos.

Más adelante, la Constitución Política de Colombia de 1991 se proclamó como otro hito importante en la historia de los pueblos indígenas, pues plasmó el avance (necesario) para el reconocimiento de sus derechos en materia constitucional y legislativa; Colombia pasó a declararse un país multiétnico y pluricultural y dio fin a la Constitución Política de 1886 que imponía una concepción monocultural de la nación. Bajo esta constitución, se adoptaron medidas de descentralización, como la elaboración de planes de desarrollo propias y trasferencia de ingresos de la nación a municipios y resguardos; el derecho de cada pueblo indígena a formar su propia forma de gobierno, se les reconoció como dueños colectivos de extensiones de tierras ancestrales, adoptando la idea de territorios indígenas. Las autoridades tradicionales, tales como cabildos y asociaciones indígenas, son reconocidas como entidades públicas de una

naturaleza especial, conservan su carácter de autoridades tradicionales, pero tienen además un mandato público de ejercer las funciones de administración y gobierno establecidas por la ley (RUDQVIST; ANRUP, 2013).

A pesar del reconocimiento normativo, actualmente las realidades económicas, sociales y culturales de los pueblos indígenas en Colombia dejan entrever la necesidad de trabajar sobre estas y encontrar vías para reducir y eliminar las brechas que exhiben las diferencias territoriales, ya que son más vulnerables en aspectos como la seguridad alimentaria y nutricional, soberanía y autonomía alimentaria debido a diversas situaciones como la tenencia de tierras y acceso a recursos naturales; además de la ejecución de políticas estatales que promueven la invasión de territorios indígenas, destrucción de bosques, extracción de recursos naturales y contaminación del medio ambiente. El nivel de Inseguridad Alimentaria en el Hogar (INSAH) severa, que para el grupo de los pueblos indígenas es del 77% se encuentra por encima del dato nacional que corresponde al 54,2%, reflejando la crítica situación en las poblaciones indígenas (ENSIN, 2015). Adicionalmente, son víctimas de la violencia derivada del conflicto armado, en forma individual y colectiva, lo cual hace peligrar su autonomía y sus derechos territoriales y culturales.

En el caso del pueblo Nasa, continua en su lucha por preservar la figura del resguardo, que, si bien es colonial, les permite a los pueblos indígenas conservar no solo su territorio, sino gran parte de sus prácticas culturales que se dinamizan al fragor de las actividades cotidianas de las comunidades, posibilitando procesos dinámicos de transmisión de conocimiento (RAPPAPORT, 2000).

Como respuesta a lo anterior, los pueblos indígenas proclaman desde su cosmovisión a la soberanía y autonomía alimentarias como una alternativa para la defensa de los territorios y la permanencia de la cultura, por ello, trabajan en la revaloración de formas de producción que a lo largo del tiempo han demostrado ser viables, en donde es importante la producción local de alimentos más sanos y con menor impacto al medio ambiente, pero quizás lo más valioso es que trabajan en pro del bienestar común, que favorecen aspectos sociales y ecológicos desde una cosmovisión propia y distinta.

Es por esto por lo que la alimentación escolar se hai constituido en una de las principales preocupaciones del Pueblo Nasa, pues el principal interés es garantizar la alimentación a los estudiantes durante el año escolar, a partir del sistema alimentario tradicional indígena. Lo anterior, se convierte en un reto para brindar una alimentación culturalmente apropiada, que a la vez cumpla con los requerimientos nutricionales de las comunidades y que pueda contribuir a

toda la comunidad indígena mediante circuitos cortos de comercialización de alimentos (CCC). El movimiento social indígena Nasa ha generado estrategias desde el enfoque decolonial, centrando el análisis en la incapacidad que tiene el pensamiento moderno/occidental de entender la complejidad del en el proceso alimentario y como la colonialidad roba a los territorios y los pueblos indígenas su soberanía y autonomía alimentaria.

LA COMUNIDAD INDÍGENA NASA Y SU LUCHA POR LA AUTONOMÍA ALIMENTARIA

La comunidad indígena Nasa, también conocida como pueblo Páez, se encuentra localizada en su mayoría al sur de Colombia, en la región de Tierradentro, actualmente se encuentran 243.176 personas auto reconocidas como Nasa, es decir el 12,7% del total de la población indígena en Colombia (DANE, 2018), el 88,6% habitan en el departamento del Cauca, aunque también están presentes en los departamentos del Valle del Cauca, Huila, Tolima, Putumayo y Caquetá. Su idioma propio es el Nasa Yuwe, que es hablado por un alto porcentaje de la población y que se enseña en las escuelas.

El pueblo Nasa se caracteriza también por contar con organizaciones propias de gran trayectoria y solidez. El Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), es una de las organizaciones indígenas más grandes de Colombia, comprende 77 resguardos, más de 115 cabildos pertenecientes a siete pueblos diferentes, de los cuales los Nasa son el mayoritario, al constituir un 80% del total de los miembros de la organización (HERNÁNDEZ, 2006), a su vez se encuentran organizados mediante la Asociación de Cabildos del Norte del Cauca (ACIN), que agrupa 19 Cabildos y 14 Resguardos Indígenas en 8 municipios (ACIN, 2018).

En este camino de las comunidades indígenas Nasa se encuentra que en la década de los setenta se empezaron a crear las primeras “escuelas comunitarias” donde los maestros eran líderes vinculados con la recuperación de la tierra, especialmente bilingües para que enseñaran en su propia lengua, finalmente. En 1992 se inició el proceso para contar con un sistema educativo propio, logrando posicionar en 2007 una política etnoeducativa, en el marco de la cual se diseña el Sistema Educativo Indígena Propio (SEIP), que orienta la implementación de programas coordinados desde el Ministerio de Educación Nacional (MEN) y de carreras o programas de pregrado sobre etnoeducación en universidades como la Universidad del Cauca.

El Plan Educativo Indígena Cultural, Comunitario y Territorial, nace como estrategia del componente pedagógico del SEIP para hacer efectivas las pedagogías indígenas y contrarrestar la educación descontextualizada de las realidades culturales, los problemas, las necesidades y los ideales de las comunidades; este plan orienta los Proyectos Educativos Comunitarios (PEC) que cada pueblo indígena construye fundamentados en la territorialidad, la cultura, la ley de origen, la familia, la espiritualidad, las lenguas, la comunitariedad, entre otros principios de la educación indígena propia (ANGARITA-OSSA, 2015). Los alimentos que surgen como resultado de los proyectos agropecuarios y agroecológicos del PEC son utilizados para el Programa de Alimentación Escolar (PAE).

La lucha por la autonomía y soberanía alimentaria trasciende la lucha individual y comunitaria y alcanza un significado dada su concepción de la tierra y la alimentación como constituyentes culturales, que determinan su pervivencia en el mundo no solo como individuo, sino como comunidad.

EL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR DE COLOMBIA Y SU IMPLEMENTACIÓN EN EL TERRITORIO NASA

El Programa de Alimentación Escolar (PAE) es uno de los programas sociales más antiguos en Colombia; el hito más antiguo de esta iniciativa se remonta a 1926 con la creación de los primeros restaurantes escolares en el departamento de Boyacá y que se extendió luego a nivel nacional en los años 30 (DNP, 2015). En 1941 se oficializó la asignación del aporte de la Nación para la fundación, dotación y mantenimiento de los restaurantes escolares en el país, bajo la responsabilidad del MEN (DNP, 2015). En 1968, se da la creación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y en integración con el Instituto Nacional de Nutrición (INN) se da origen a la Dirección de Nutrición, que estuvo a cargo del desarrollo de los programas de nutrición y alimentación (incluyendo el PAE) y de la política de Seguridad Alimentaria; durante esta etapa predominaba la idea de que era necesario contribuir a la mejora del estado nutricional de la niñez y especialmente de la población escolar (DNP, 2015).

En el año 2011, bajo la Ley 1450, el PAE es transferido nuevamente al MEN, definiendo los lineamientos técnico-administrativos para la prestación y ejecución de este servicio, su objetivo fundamental es contribuir a la permanencia de los estudiantes en el sistema escolar y aportar durante la jornada escolar

macronutrientes (carbohidratos, proteínas y grasas) y micronutrientes (Zinc, Hierro, Vitamina A y Calcio) en los porcentajes que se definen para cada modalidad (MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, 2013). A partir de ese momento, fueron institucionalizados tres tipos de "ración": 1) complemento alimentario (bebida láctea, alimento proteico, fruta, acompañante) o; 2) ración industrializada (lácteo, derivado de cereal, postre, fruta) suministradas en la mañana o la tarde o; 3) almuerzo (sopa o crema, alimento proteico, cereal, tubérculos raíces o plátano, verdura, fruta, lácteo) (CALDERÓN GIRALDO, 2018).

A partir de la Resolución 16432 de 2015, se busca descentralizar la operación del PAE, de manera que la contratación e implementación del programa se da por las 95 entidades territoriales certificadas (Ministerio de Educación Nacional, 2016), que son quienes contratan a las empresas que entregan las raciones alimentarias y que son denominados como los "operadores". En esta resolución se enuncia la promoción de compras públicas locales a la agricultura familiar y campesina, con el fin de promover el desarrollo rural y de alimentos autóctonos, que permitan el mejoramiento de las economías locales, en beneficio al medio ambiente, la nutrición, la salud y las relaciones sociales de un lugar en particular (Ministerio de Educación Nacional, 2016). A través de estos lineamientos, el MEN estableció para el operador la compra de por lo menos 20% de productos y/o servicios a pequeños y/o medianos productores y/o comercializadores.

CARACTERÍSTICAS GENERALES DE PAE INDÍGENA

El PAE contempla la alimentación como un acto cultural, trascendente y por tanto representativo y simbólico en todas las culturas especialmente en las comunidades étnicas, cualquier inclusión de alimentos y métodos de preparación modifican de manera significativa la cultura alimentaria y sus tradiciones. Los ciclos de menús diferenciales deben estructurarse acordes a la cultura y hábitos alimentarios de la región, que faciliten la promoción de compras locales y generen mecanismos para garantizar la atención diferencial, especialmente a beneficiarios del PAE pertenecientes a grupos étnicos (MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL DE COLOMBIA, 2015).

La minuta diferencial hace referencia a los ciclos de menús alimentarios acorde a los usos y costumbres de una comunidad y la inclusión de alimentos y preparaciones propias en dichos menús (MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, 2017). De acuerdo con el Lineamiento PAE actual se busca promover

la inclusión de productos ancestrales de consumo habitual local, incluyendo en los ciclos de menús y lista de intercambios los alimentos y preparaciones autóctonas y tradicionales, que respeten los hábitos alimentarios y fomenten sus tradiciones. Dando cumplimiento a lo previsto en la Constitución Política de Colombia, los ciclos de menús deben ser expuestos de manera visible en las instituciones y centros educativos, deben ser escritos en el castellano como idioma oficial, y en la lengua nativa correspondiente a cada grupo étnico (MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL DE COLOMBIA, 2015).

En diciembre de 2018 se expide la resolución 18858, que tiene como objeto definir los Lineamientos Técnicos – Administrativos, Estándares y Condiciones Mínimas para la prestación del servicio y la ejecución del Programa de Alimentación Escolar - PAE en los establecimientos educativos que atienden población mayoritariamente indígena y aquellos que se encuentren ubicados en territorio indígena. El objetivo principal del PAE para los Pueblos Indígenas es contribuir al acceso con permanencia al Sistema Educativo Indígena Propio- SEIP- de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes indígenas matriculados en los establecimientos educativos a través de la entrega de un complemento alimentario independiente de la modalidad (MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, 2018).

Este avance normativo se logró gracias a la gestión y presión de las organizaciones indígenas en Colombia, quienes durante años manifestaron que no se contaba con un PAE articulado a la cosmovisión de los pueblos indígenas, que permitiera fortalecer los saberes alimentarios propios y en el cual se diera prioridad al uso de los productos cultivados en la región y formas de preparación propias de la cultura alimentaria. Este lineamiento pretende aportar al fortalecimiento de la autonomía y de las estructuras de gobierno propio de los pueblos indígenas, articular el PAE con el Proyecto Educativo Comunitario – PEC implementado en el establecimiento educativo, respetando los procesos espirituales y culturales que hacen parte de la cosmovisión de los pueblos indígenas.

El Plan de Alimentación Indígena Propio (PAIP) se plantea en el lineamiento como una estrategia de programación alimentaria mediante la cual los pueblos indígenas determinan los menús que se suministrarán en los establecimientos educativos a través de la implementación del PAE, bajo la modalidad de “Olla Comunitaria” (MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, 2018). Las Entidades Territoriales Certificadas tienen como función solicitar a las autoridades indígenas un ciclo de menús de 20 días definido por las comunidades que hará parte del PAIP y el plan de costos diseñado de acuerdo con el calendario cultural de 40 semanas (180 días) de calendario escolar (MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, 2018).

El PAE establece que: a). Las organizaciones étnicas podrán ser contratadas para la operación del servicio, siempre y cuando cumplan los requisitos para garantizar calidad en la prestación del servicio. b). Si el cabildo, asociación o consejo comunitario es contratado para operar el programa en su comunidad, la concertación se hace desde el inicio del proceso de contratación y la firma del contrato es en sí misma una manifestación de la voluntad y consentimiento para el ingreso del programa.

En caso de que las organizaciones étnicas no puedan operar el Programa, el operador elegido deberá generar espacios de diálogo para establecer acuerdos que permitan garantizar la atención diferencial, los aspectos mínimos para generar consensos son: a) forma de vinculación de las manipuladoras de alimentos pertenecientes a los grupos étnicos; b) ciclos de menús diferenciales, es decir, con inclusión de alimentos y preparaciones autóctonas acorde a sus usos y costumbres; c) compras locales a proveedores del grupo étnico (MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, 2018). Si bien es importante reconocer el avance significativo que representa la operación del PAE bajo la resolución de 2018, por brindar a la comunidad indígena un programa de alimentación escolar apropiado culturalmente, las organizaciones indígenas generan una alerta importante, pues en los territorios la contratación se da a través de operadores privados, dejando a un lado a las organizaciones indígenas.

ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN EL RESGUARDO DE TOEZ, TERRITORIO INDÍGENA NASA

El Resguardo Indígena de Tóez, Caloto, estuvo localizado inicialmente en el Municipio de Páez en Tierradentro – Cauca, debido a la tragedia natural de la avalancha del 6 de junio de 1994, se reubicó en el municipio de Caloto. Está ubicado a 3,5 km de la cabecera municipal (INSECA, 2016). El resguardo cuenta con 232 familias y 786 comuneros; aunque la tierra es de propiedad colectiva, en cada vereda la tierra se divide en parcelas o fincas. Hay fincas o parcelas familiares, usufructuadas cada una por una familia y hay además una finca comunitaria o del cabildo en donde trabajan mancomunadamente las familias en cada trabajo comunitario.

La experiencia que se presenta a continuación surge como resultado de la caracterización de la alimentación escolar del pueblo Nasa, tras la recolección de información por medios de entrevistas semiestructuradas a la comunidad

educativa en la Institución Educativa Etnoeducativo Tóez (IEET), en el resguardo de Toez, Caloto, Cauca.

Teniendo en cuenta que la alimentación escolar indígena se encuentra ligada al SEIP, se describen los aspectos que confluyen alrededor de las alimentación escolar, tanto en el ámbito institucional, a través del Programa de Alimentación Escolar (PAE), como en la esfera de estrategias alternativas planteadas por la comunidad indígena Nasa a modo de complemento que brinda la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca (ACIN), así como el PEC que se estructura como un proceso de producción agropecuaria y que se enlaza con la alimentación escolar.

El PAE en la IEET del Resguardo Indígena de Toez, está dirigido a niños, niñas y adolescentes de los niveles educativos de prescolar, básica primaria, básica secundaria, a través de la entrega de un complemento alimentario modalidad almuerzo, ración preparada en sitio de lunes a viernes, jornada única. Brinda servicio para 247 niños y niñas, cuenta con un 99 por ciento, de población indígena Nasa y un 1 por ciento de población mestiza y afro. El ciclo de menús está constituido por 20 menús que se entregan de acuerdo con el calendario de funcionamiento indígena, con un porcentaje de adecuación (aporte calórico) en promedio del 20% al 23% del total del requerimiento de calorías (Tabla 1).

Tabla 1: Información general del PAE en la Institución Educativa Etnoeducativa Toez

Información general del PAE, IEET, Toez, Cauca			
Entidad territorial	Cabildo Indígena de Huellas	Número de días de atención/ano	250
Operador	Comercializadora tienda huellas	**Ciclo de menús**	20 menús
Cobertura	247 niños y niñas	**Aporte calórico**	20 – 23%

Fuente: elaboración propia.

La prestación del servicio se encuentra a cargo de la Entidad Territorial (ETC) Cabildo Indígena de Huellas, Caloto, quienes a través del operador Comercializadora Tienda Huellas (CTH) realizan la planeación, proyección y ejecución de los recursos. El suministro de alimentos a través del PAE en comunidades indígenas, de acuerdo con la normatividad vigente, pretende fomentar

la corresponsabilidad en el territorio, pues según esto, se apoya a productores locales (mediante compras locales) con el fin de proveer alimentos frescos y apropiados culturalmente. Sin embargo, existen algunos limitantes que pueden impactar en estas compras locales, como la normatividad de calidad e inocuidad, registros sanitarios, etc., que desestimulan caminos efectivos de promoción de compras locales.

Por otra parte, Proyecto Educativo Comunitario (PEC) en la IEET mediante el enfoque agroecológico pretende apoyar la conservación y preservación del medio ambiente buscando con ello garantizar una vida digna a la futura generación que se ha desarrollado desde la llegada al territorio. El PEC hace parte del proyecto de grado de los y las estudiantes, quienes se involucran en todo el proceso de producción agropecuaria por grupos de estudiantes o de manera individual. En la tabla 2, se muestran los proyectos productivos con los que cuenta actualmente la IEET, alimentos como maíz, plátano, cebolla puerro, frijol, entre otros y pecuarios como trucha arcoíris, curíes, conejos, gallinas y pollos, ovejas y bovinos.

Tabla 2: *Proyectos productivos agropecuarios pedagógicos en IEET*

Pecuarios	Agrícolas	Otros
- Banco proteínas. - Bovinos. - Cerdos. - Conejos. - Curíes. - Gallinas criollas. - Gallinas ponedoras. - Lombricompuesto. - Ovinos. - Piscicultura. - Pollos de engorde.	- Acelga - Caña panelera - Cebolla cabezona - Cilantro - Frijol - Habichuela - Lechuga Batavia - Lechuga Romana - Maíz - Mango - Papaya - Pepino cohombro - Pimentón verde - Plátano - Yuca	- Cultivo de Cacao. - Huerta medicinal. - Pasto de Corte (pasto elefante morado). - Sendero Eco pedagógico - Tul tradicional. - Vivero.

Fuente: Elaboración propia.

Adicional a la reconstrucción de tradiciones y recuperación de saberes, el PEC se convierte en una ventana de oportunidad para que exista oportunidad de compras locales entre los operadores del PAE y los alimentos producidos en las instituciones educativas, tal como sucede en la comunidad indígena Nasa del Resguardo de Toez.

Es necesario recalcar la fuerte organización social del pueblo Nasa que ha logrado incidir en diferentes esferas que afectan a su comunidad, es el caso del tejido de educación de la ACIN en la IEET del Resguardo de Toez, que brinda un complemento alimentario manejado directamente por el cabildo indígena, a pesar del carácter asistencialista, la entrega de este complemento pretende no solo complementar lo que brinda el PAE, sino también brindar alimentación apropiada culturalmente a los y las estudiantes y fortalecer la economía local. Este complemento alimentario nace como una alternativa para contribuir a mejorar el estado nutricional de los y las estudiantes, pues como se ha mencionado, las comunidades indígenas presentan condiciones graves de inseguridad alimentaria.

Actualmente, el complemento alimentario brindado por la ACIN no cuenta con un ciclo de menús específico, por ello organizan su operación mediante la solicitud de remesas por parte de la IEET, ofrecen principalmente frutas y hortalizas. Se manejan circuitos cortos de comercialización, puesto que los proveedores son locales, la compra se hace a comuneros del resguardo, esto facilita los procesos de devolución en casos en que los alimentos llegan en condiciones que no son óptimas para el consumo humano. El pedido de alimentos se realiza cada quince días, dependiendo de lo que solicite la institución, el transporte es en vehículos particulares de los comuneros. Algunas de las dificultades que se presenta, es que, al no estar diseñado el ciclo de menús para este complemento, los pedidos no suelen ser exactos para el número de días solicitados.

HACIA LA AUTONOMÍA Y LA DECOLONIALIDAD DE LA ALIMENTACIÓN ESCOLAR DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Indiscutiblemente varios aspectos que constituían la forma propia de alimentarse en las comunidades indígenas se han visto alterados con la colonialidad del modelo de sistema alimentario global e incluso se han venido olvidando por las nuevas generaciones, es por ello, que se justifica el impulso de dinámicas de decolonialidad a través de la alimentación escolar que permita fortalecer la autonomía y la seguridad alimentaria y nutricional.

La alimentación escolar en Colombia actualmente está planteada desde una mirada biológica y asistencial (hecho que no niega la validez del programa), en el cual se tiene como objetivo saciar o evitar el hambre duranta la jornada y mantener bajos niveles de deserción escolar, es decir, más que apuntar a mejorar el desarrollo de los y las estudiantes en cuanto a alimentación y nutrición en los entornos escolares, apunta a una perspectiva asistencialista de entrega

de raciones alimentarias que en ocasiones se da sin pertinencia cultural, desconectadas de la producción local y la generación de circuitos cortos, como consecuencia, se evidencia el debilitamiento y pérdida de autonomía, toda vez que, ante la expectativa de recibir periódicamente los alimentos sin ningún tipo de conexión o conocimiento de la procedencia de estos, se genera extinción de las preparaciones tradicionales, trascendiendo a un quebrantamiento del sistema de normas de control social, desconocimiento de pautas culturales, saberes y prácticas que intermedian en el proceso alimentario.

Considerando lo anterior, es preciso decir que los avances normativos en temas de alimentación escolar indígena en Colombia, son el fruto de esfuerzos y luchas provenientes de organizaciones sociales de base indígena, que gracias a su interlocución con el Estado y los poderes administrativos e institucionales a nivel territorial, le han apostado a rescatar, defender, conservar, restaurar y consolidar todos los elementos culturales y ancestrales que los hacen ser un pueblo definido, distintivo y autónomo (FRANCO; VALERO, 2011).

El Pueblo Nasa ha impactado en la visión que tienen las instituciones respecto a estas, reflejo de esto, es la concreción de la incidencia en diferentes programas, tal como el Programa de Alimentación Escolar, el cual es manejado de manera "autónoma" por los cabildos indígenas; sin embargo, esta autonomía se ve limitada en la práctica debido a la normatividad existente, es el cabildo del Resguardo de Huellas quien maneja los recursos, pero es la institucionalidad quien define lo que se va a ofrecer en la IEET.

La modernidad/colonialidad en el proceso alimentario se ha manifestado mediante cambios en el comportamiento, prácticas y hábitos alimentarios, la comunidad Nasa identifica los inconvenientes que los cambios en la alimentación representan en su seguridad alimentaria y nutricional, cambios tales como la disminución en el consumo de alimentos o preparaciones tradicionales, al ser sustituidos por otros de mayor comercialización, alimentos industrializados, que se seleccionan ante crisis económicas o por otros que son de mayor prestigio social y que pueden resultar de menor aporte nutricional, como el caso de las gaseosas, dulces y otros (RIVAS ABADÍA *et al*., 2010).

Se propone como estrategia la creación de guías alimentarias territorializadas y por ende minuta diferencial, mediante la implementación de metodologías que permitan la recuperación de memoria alimentaria y de todos los aspectos alrededor de la alimentación como formas de siembra y cosecha, calendario indígena, la determinación de preparaciones tradicionales, alimentos autóctonos y locales, cocción de los alimentos. Este proceso permite reconocer a los alimentos como algo más que portadores de nutrientes y consolidar

la cosmovisión del Pueblo Nasa, le apuesta a un proceso decolonial mediante la reorientación sobre las prácticas de producción, distribución y consumo de los alimentos y así fortalecer la soberanía y autonomía alimentaria y seguridad alimentaria y nutricional.

La comunidad educativa indígena Nasa en la IEET reconoce que sus prácticas alimentarias han sufrido transformaciones y transiciones que la asemejan cada vez más con la alimentación globalizada y planteada desde una mirada colonial, por lo anterior, para la comunidad indígena contempla que los procesos sociales y comunitarios son esenciales, la minga y el tul Nasa[4] son espacios fundamentales para mantener y recuperar las tradiciones alimentarias del pueblo Nasa. Se propone la estrategia de reconstruir y preservar el sistema alimentario indígena Nasa, a través de la salvaguarda y respeto de las semillas propias ancestrales; manejo y uso de suelos, prácticas de siembra, recolección, conservación y prácticas alimentarias de acuerdo con los calendarios ecológicos y culturales del pueblo Nasa, metodologías decoloniales que apunten esencialmente a la incidencia social y política mediante la valoración de lo alimentario como eje fundamental de la vida de estas.

A su vez, las compras locales se orientan hacia el camino de que sean los productores locales, el pilar central para el fortalecimiento de la autonomía y soberanía alimentaria, la seguridad alimentaria y nutricional y el buen vivir. Por ello, la importancia de abastecer el restaurante escolar con alimentos producidos localmente, disminuyendo la intermediación, fortaleciendo las relaciones sociales de cercanía entre productores indígenas y consumidores y el acortamiento de las cadenas de comercialización, mejorando así los tiempos de entrega, disminuyendo los retrasos en la prestación del servicio, mayor conservación de la calidad de los alimentos, el consumo de alimentos apropiados culturalmente, la disminución de los costos de operación, entre otros.

Diversas asociaciones de cabildos indígenas Nasa del Norte del Cauca cuentan con un buen grado de organización interna, han logrado generar, transformar y distribuir productos alimentarios, lo que les otorga potencial para convertirse en proveedores de productos para el PAE y tiendas escolares, se cuenta con aproximadamente 80 productos provenientes de diferentes asociaciones, dentro de los que se encuentran derivados lácteos como queso, yogurt, alimentos como arroz, café, entre otros. También algunos padres y madres de familia de la IEET, que a su vez son productores, plantean como estrategia la asociati-

4 La minga es una forma de trabajo comunitario indígena para el beneficio colectivo. El tul Nasa equivale a la chagra o chacra indígena, que es similar al concepto de huerta.

vidad entre los comuneros del Resguardo Indígena. Esta estrategia está dirigida no solo al PAE, sino a espacios alternativos que han surgido en la IEET, lo que se busca con esta estrategia es que se fomente la compra local, mediante la adquisición de productos elaborados y transformados por la comunidad, para generar entornos apropiados culturalmente, que beneficien la economía local y generen bienestar a la comunidad.

Mediante las experiencias planteadas se pretende ampliar la mirada de la alimentación escolar como algo más que ir a comer a la escuela o colegio, a una mirada que contribuya a recuperar saberes, preservar prácticas agrícolas tradicionales, fortalecer la economía local y los circuitos cortos de distribución de alimentos, especialmente por comunidades indígenas que han sido sometidas a una occidentalización y que han alterado sus procesos tanto alimentarios como culturales. Estas estrategias decoloniales deben entenderse de manera holística, como un conjunto de acciones que surgen con el fin de generar impactos reales en la autonomía y seguridad alimentaria y nutricional del pueblo Nasa.

REFERENCIAS

ACIN. **Quién lo conforma - Çxhab Wala Kiwe**. Disponível em: https://nasaacin.org/quien-lo-conforma/. Acesso em: 20 maio 2018.

ANGARITA-OSSA, J. J. La educación indígena en proceso: Sujeto, escuela y autonomía en el Cauca, Colombia. **Entramado**, v. 11, n. 1, p. 176-185, 2015.

CALDERÓN, P. E. G. **Alimentación escolar y compras públicas en perspectiva comparada:** un análisis Colombia-Brasil. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) 2018.

DANE. **Resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 – Grupos étnicos**. Bogotá D.C, Colombia: [s.n.]. Disponível em: https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/grupos-etnicos. Acesso em: 13 dez. 2019.

DNP. **Informe sobre el seguimiento al Programa De Alimentación – PAE a nivel nacional a 31 de diciembre 2015**. [s.l: s.n.]. Disponível em: http://www.siteal.iipe.unesco.org/bdnp/645/informe-seguimiento-al-programa-alimentacion-pae-nivel-nacional-31-diciembre-2015. Acesso em: 12 dez. 2019.

ENSIN. **Encuesta Nacional de Situación Nutricional ENSIN 2015**. Bogotá D.C, Colombia: [s.n.]. Disponível em: https://www.icbf.gov.co/bienestar/nutricion/encuesta-nacional-situacion-nutricional. Acesso em: 15 abr. 2020.

FRANCO, M.; VALERO, L. **Thul Nasa**: huerto casero tradicional, modelo de desarrollo alternativo en el resguardo indígena de yaquivá. p. 18, 2011.

HERNÁNDEZ, E. La resistencia civil de los indígenas del Cauca. **Papel Político**, v. 11, n. 1, p. 177-220, jun. 2006.

INSECA, J. A. **Evaluación Y Ajuste Del Plan De Vida Comunitario Del Resguardo Indígena Tóez 2016-2019.** Resguardo Indígena de Tóez, Caloto, Cauca: [s.n.].

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. **Programa de Educación Escolar –**

PAE -. Disponível em: https://www.mineducacion.gov.co/1621/article-235135.html. Acesso em: 8 maio 2018.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. **Lineamiento Técnico Administrativo del PAE.** [s.l: s.n.]. Disponível em: https://www.mineducacion.gov.co/portal/micrositios--preescolar-basica-y-media/Programa-de-Alimentacion-Escolar-PAE-/Documentos-y--Formatos/327168:Lineamiento-Tecnico-Administrativo-del-PAE. Acesso em: 12 dez. 2019.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. **Lineamientos Técnicos-Administrativos del Programa de Alimentación Escolar - PAE para Pueblos Indígenas**. [s.l: s.n.]. Disponível em: https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-380004.html?_noredirect=1. Acesso em: 12 dez. 2019.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL DE COLOMBIA. **Lineamiento Técnico Administrativo del PAE**. Disponível em: https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-327168.html. Acesso em: 18 maio 2018.

RAPPAPORT, J. **La política de la memoria**: interpretación indígena de la historia en los Andes colombianos. [s.l.] Universidad del Cauca, 2000.

RIVAS ABADÍA, X. *et al*. Alimentos autóctonos de las comunidades indígenas y afrodescendientes de Colombia. **Archivos Latinoamericanos de Nutrición**, v. 60, n. 3, p. 211-219, set. 2010.

RUDQVIST, A.; ANRUP, R. Resistencia comunitaria en Colombia. Los cabildos caucanos y su guardia indígena. **Papel Político**, v. 18, n. 2, p. 515-548, 1 jul. 2013.

Capítulo 8

MERCADOS INSTITUCIONAIS, DESENVOLVIMENTO RURAL E PROTEÇÃO SOCIAL: O EXEMPLO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) – BRASIL

Estevan Leopoldo de Freitas Coca
Mariana Medeiros Alves

INTRODUÇÃO

Desde a década de 1980, os mecanismos de livre-mercado têm regido o comércio internacional de alimentos, evento que se intensificou com a realização do *Agreement on Agriculture* (Acordo sobre a Agricultura – AoA), no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), em 1995. Tal fato remete a um amplo contexto em que a racionalidade neoliberal governa indivíduos e instituições por meio de valores como a competitividade, o individualismo, a subjetivação dos valores empresariais e a ausência de sistemas de proteção social (DARDOT; LAVAL, 2016).

Todavia, existe uma lacuna entre as promessas apresentadas pelos defensores do livre-mercado na agricultura e a realidade concreta. Milhões de agricultores de base familiar (camponeses, pastores, extrativistas, indígenas, pescadores e outros) têm deixado a terra por não conseguirem competir economicamente com as grandes corporações. Ao mesmo tempo, a fome atinge mais de 820 milhões de pessoas no mundo (FAO, 2019). Esses fatos reforçam que o modo de organização das políticas agrárias e alimentares tem sido responsável por entraves ao desenvolvimento rural e à promoção da proteção social.

Reconhecendo esse contexto, o presente capítulo traz uma discussão sobre as compras institucionais de alimentos como alternativas à racionalidade neoliberal que impera nas políticas agrárias e alimentares hodiernamente. Utilizando o modelo de *process-tracing analysis* (análise de rastreamento de processos)[1] toma-se o exemplo da experiência brasileira com o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) para destacar como as compras institucionais de alimentos podem contribuir, de modo estrutural, com o desenvolvimento rural e a proteção social.

Este capítulo está organizado em três seções. A primeira seção traz uma leitura sobre o potencial das compras institucionais de alimentos contribuírem com a reprodução da vida e do trabalho dos agricultores familiares e com o combate à fome. Na segunda, é apresentado um breve histórico, caracterização e alguns resultados do PAA. Por fim, é feita uma discussão sobre os desafios encontrados pelo PAA na atualidade, especialmente num contexto de avanço do populismo de direita no Brasil e do desmonte de políticas de proteção social articuladas com o desenvolvimento das unidades de produção de base familiar.

PROTEÇÃO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO RURAL POR MEIO DAS COMPRAS INSTITUCIONAIS

O modelo neoliberal, incorporado e propagado pela OMC, foi o responsável pela institucionalização da economia de livre-mercado nas políticas agrárias e alimentares no contexto atual de globalização e financeirização. Ao criar um forte aparato narrativo e normativo que garantiu a expansão das grandes corporações no controle das terras agricultáveis, das florestas e das águas, esse modelo relegou ao setor privado o destino da soberania e segurança alimentar e

1 No modelo de *process-tracing analysis* as atividades políticas e sociais são cuidadosamente descritas para avaliar as reivindicações que lhes são atinentes (COLLIER, 2011).

nutricional da população, intensificando a vulnerabilidade social, especialmente no Hemisfério Sul. Contrariamente ao previsto nos cânones do liberalismo, o livre-mercado não gerou um equilíbrio entre a oferta e a demanda de alimentos. Pelo contrário, ao intensificar a mercantilização dos bens essenciais à vida, tem-se gerado efeitos nefários, como a substituição de culturas alimentares tradicionais por *flex crops*[2], uma grande corrida internacional por terras (estrangeirização), o paradoxo entre prevalência da fome e crescimento da obesidade, além da desestabilização dos estoques públicos de alimentos.

Nesse sentido, a proposição de políticas que visem retomar o controle público sobre o processo de alimentação é um passo fundamental para a mitigação dos efeitos deletérios gerados pelo neoliberalismo sobre as políticas agrárias e alimentares. Nas últimas décadas, diversas experiências de compras institucionais de alimentos têm assumido esse papel, estando conexas, dentre muitos outros, a contextos como: i) merenda escolar em países como Paraguai, Equador, Brasil, Gana e Nigéria; ii) alimentação de presidiários nos Estados Unidos; iii) diversificação da dieta de estudantes universitários no Canadá; iv) incremento do consumo de alimentos saudáveis por pessoas hospitalizadas, na União Europeia (De SCHUTTER, 2014). Tem-se constatado que tais ações cooperam simultaneamente para a geração de renda e a diversificação produtiva no campo, assim como a oferta de alimentos saudáveis e culturalmente apropriados para pessoas em condições de vulnerabilidade social (NEHRING; MIRANDA; HOWE, 2017). O reconhecimento da importância de tais políticas tem partido não só da academia, mas também de instituições globais que possuem em seu mandato a melhoria das condições de vida no campo e a universalização do acesso à comida.

O ex-relator da Organização das Nações Unidas (ONU) para o Direito à Alimentação, Olivier de Schutter (2014), por exemplo, frisa que as políticas de compras públicas de alimentos possuem forte potencial para contribuir com as estratégias de promoção da segurança alimentar e nutricional, especialmente nos países considerados em desenvolvimento. Ao mesmo tempo em que pontua a necessidade de superar obstáculos como as restrições orçamentárias e questões legais e institucionais, o ex-relator também orienta os governos membros da ONU a adotarem ambiciosas políticas de compras institucionais de alimentos.

Outro exemplo consta nos resultados de uma ampla pesquisa conduzida pela FAO e INRA (2016), quando foram analisados 15 casos, oriundos de diferentes países, considerados como mercados de alimentos inovadores. De acor-

---

2 Plantações flexíveis (*flex crops*) servem tanto para a alimentação como para a produção de combustíveis, como é caso da cana-de açúcar, do pinhão manso, do milho, da soja e da palma

do com essas instituições, as compras públicas de alimentos são uma das mais importantes ações para a promoção da sustentabilidade no campo, haja vista que estão relacionadas a fatores como valores sociais, soberania, valorização da juventude e vida em comunidade.

Esses exemplos avultam até mesmo dentro de instituições que diretamente contribuíram ou contribuem com o estabelecimento da racionalidade neoliberal. Tem crescido a compreensão de que a garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada exige a participação ativa do Estado na governança dos sistemas alimentares. Uma das formas como isso pode ocorrer é por meio do fomento das compras públicas de alimentos.

Portanto, vê-se que, ao priorizarem os agricultores de base familiar no fornecimento de alimentos para as compras institucionais, governos e instituições criam relações de mercado que vão além dos preceitos e valores neoliberais. Isso não pontua, necessariamente, para um rompimento com o modo de produção capitalista, porém, a racionalidade neoliberal embasada na competividade constante e na individualidade, é relativizada ou deslegitimada, em razão da adoção da leitura multidimensional e multiescalar dos mercados de alimentos.

Ou seja, as compras públicas de alimentos provenientes da agricultura de base familiar e sua doação para pessoas em condições de vulnerabilidade social podem contribuir não apenas com a geração de renda, mas também com: a dinamização de entidades de representações coletivas (cooperativas, associações e grupos de jovens ou mulheres, por exemplo); o estabelecimento de circuitos locais de produção e consumo; a consequente diminuição da emissão de gás carbônico no transporte de comida; a consideração dos elementos ecológicos dos sistemas alimentares.

Além disso, tais políticas também trazem a reflexão sobre a relação entre o preço da comida, os objetivos e necessidades de produtores e consumidores. Ao contrário da leitura simplista que direciona a decisão de compra de indivíduos e instituições de acordo com o menor valor, os mercados institucionais também têm o potencial de enfatizar outros elementos que compõem a totalidade dos sistemas alimentares.

DESENVOLVIMENTO RURAL E PROTEÇÃO SOCIAL POR MEIO DO PAA

O PAA é uma política pública com perspectiva de fomento da agricultura familiar e de combate à vulnerabilidade social. Isso é importante na medida em que se constata que os agricultores familiares produzem um percentual significativo do total de alimentos que são consumidos pela população brasileira. Para que estes sujeitos permaneçam atendendo às necessidades da população, faz-se indispensável a implementação de políticas públicas que garantam sua permanência no campo, pois eles são amplamente afetados pelo modelo de globalização neoliberal, que como visto anteriormente, é mais benéfico para as grandes corporações. Ao mesmo tempo, devido ao seu caráter estrutural, o PAA também contribuiu com a diversificação da dieta de parte das 22,6% famílias brasileiras em situação de insegurança alimentar (IBGE, 2013).

As origens dessa política pública podem ser traçadas por dois processos desenvolvidos na década de 1990: i) a preocupação com a segurança alimentar e nutricional da população, que culminou na criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), em 1993, depois extinto pelo Governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), em 1995, e retomado no Governo de Luís Inácio Lula da Silva, em 2003; ii) a criação de programas, políticas e ações com foco na agricultura familiar, como é o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) (GRISA *et al*., 2010).

Desse modo, o PAA surgiu em 2003, primeiro ano de mandato de Luís Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), num contexto de criação de políticas públicas que visavam solucionar os impasses relacionados à pobreza, sendo, portanto, incorporado ao combate à fome no Brasil. Desde os momentos iniciais de seu primeiro mandato, o presidente reforçou as prioridades de sua agenda: o combate à fome, à pobreza e à insegurança alimentar – temas que possibilitaram a formulação de políticas públicas de caráter social, com ações emergenciais e estruturais, simultaneamente (MATTEI, 2007). Isso foi sumarizado no Programa Fome Zero (PFZ) que, na década seguinte seria um dos principais responsáveis para uma sensível redução da fome no Brasil (IBGE, 2013).

Deve-se frisar, contudo, que, até mesmo em razão do fato de o PT ser um partido com históricas alianças com movimentos sociais, a chegada de Lula da Silva ao poder representou a possibilidade da implementação de políticas públicas com relativa participação da comunidade no seu desenho, implementação e avaliação. Não à toa, o PAA foi precedido pela reativação do Conselho Nacional de

Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), ainda no primeiro ano de mandato. Esse órgão assumiu a função de assessoramento ao Presidente da República em relação ao tema da segurança alimentar e nutricional. Mesmo com as limitações de representatividade inerentes a esse modelo, não se pode negar o fato de que o PAA surge como uma política "*botton up*" (de baixo para cima).

Assim, o PAA foi estabelecido a partir da Lei nº10.696, de 02 de julho de 2003 e regulamentado pelo Decreto nº 6.447 de 07 de maio de 2008. Fazem parte de seus objetivos a garantia do acesso a alimentos nutritivos e saudáveis para a população em situação de vulnerabilidade social, a formação de estoques estratégicos, a inclusão social no campo por meio do fortalecimento da agricultura familiar e o abastecimento do mercado institucional de alimentos.

Para que isso ocorresse, foi necessária a desburocratização da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que traz normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Com o PAA, delineou-se a prática de não orientar as compras públicas apenas pelo valor mais baixo, mas também a se levar em conta os efeitos sociais desses atos. No caso da agricultura familiar, reconhecendo sua importância social e ambiental, houve uma brecha para que uma parcela do mercado institucional de alimentos fosse a ela dedicada. A instituição do PAA possibilitou, portanto, a compra dos produtos agropecuários sem o uso de licitações, obedecendo aos preços do mercado local.

O PAA foi concebido pelo Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), tendo à frente o ministro José Graziano da Silva. O MESA foi regulamentado em 2003, pela Lei nº 10.683, e extinto, em 2004, pela Lei nº 10.869, de 13 de maio de 2004. Era de responsabilidade do ministério o compromisso com o combate à fome e a insegurança alimentar, tendo como resultante das ações do PFZ, o desencadeamento do PAA. Concomitante à extinção do MESA, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), pela Lei nº 10.869, de 13 de maio de 2004, passando a assumir as diretrizes do extinto ministério. Nesse sentido, temos o PAA coordenado pelo MDS, sendo executado pelos Estados, Municípios e pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) até meados de 2019, quando ele passa a ser administrado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

A primeira referência legal a alterar e acrescentar diretamente diretrizes ao PAA foi a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, responsável pela formulação de políticas públicas direcionadas à agricultura familiar e aos empreendimentos familiares rurais, além da descrição de agricultura familiar. Isso facilitou o reconhecimento dos agricultores para participações em programas e linhas de cré-

dito governamentais. Com base nessa referência, podem acessar ao PAA todos os agricultores que se enquadram no PRONAF, sendo uma exigência possuir a Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) – um documento elaborado por órgãos autorizados pelo MDA que certifica a unidade de produção como de base familiar.

O Quadro 1 destaca as seis modalidades do PAA: Compra com Doação Simultânea (CDS), Compra Institucional (CI), Incentivo à produção e ao consumo de Leite (PAA Leite), Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF), Formação de Estoque pela Agricultura Familiar (FE) e Aquisição de Sementes (AS).

Quadro 1: Modalidades do PAA

Modalidades	Finalidade
Execução da CONAB	
Compra com Doação Simultânea (CDS)	Por meio da compra com vistas à doação, os governos adquirem alimentos e doam às entidades da rede socioassistencial, aos equipamentos públicos de alimentação e à rede pública e filantrópica de ensino.
Formação de Estoque (FE)	Os agricultores, organizados em grupos formais para formação de estoques, vendem alimentos da safra vigente.
Compra Direta da Agricultutra Familiar (CDAF)	Faz parte da estratégia de sustentação de preços da agricultura familiar. Os agricultores vendem alimentos para o Governo Federal a valores situados em uma faixa entre o preço mínimo e o preço de mercado.
Aquisição de Sementes (AS)	O governo compra sementes de fornecedores e doa a famílias inscritas no Cadastro Único, que englobam mulheres, assentados, povos indígenas, quilombolas e demais comunidades tradicionais.
Execução Estados, Municípios e Órgão Comprador	
PAA – Leite	Ocorre a compra de leite *in natura* de laticínios privados e agricultores familiares (com prioridade para estes últimos) que, após processamento, é distribuído ao público. Esse trabalho incentiva o consumo regular de leite pelas famílias em insegurança alimentar e nutricional
Compra Institucional (CI)	Órgãos públicos fazem compras dos alimentos por meio de chamadas públicas. Dessa maneira, são abastecidos hospitais públicos, quartéis, presídios, restaurantes universitários, creches e escolas, entre outros.

Fonte: Adaptado de CONAB.

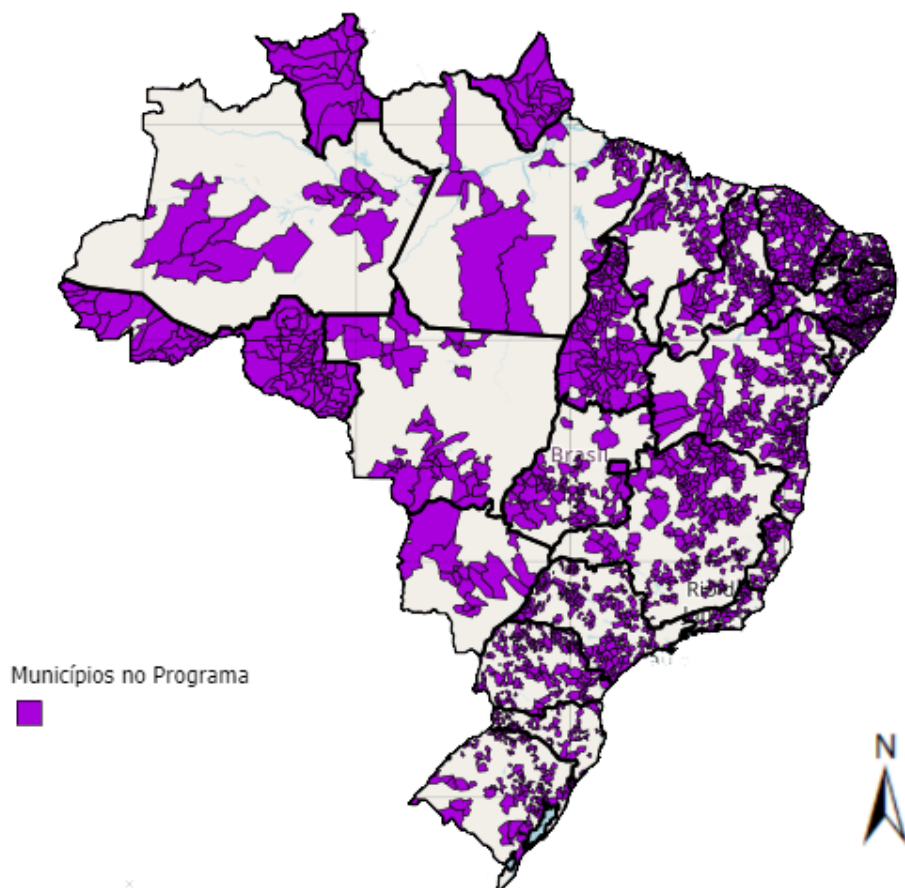
Desde sua implementação, em 2003, o período em que foram investidos mais recursos no PAA foi o do segundo mandato de Lula da Silva (2008-2011). Todavia, desde 2013, quando, em algumas unidades federativas, a Polícia Federal deflagrou operações contra entidades coletivas que trabalhavam com o PAA, o montante de recursos investidos nessa política pública, como se percebe na Tabela 1, tem caído consideravelmente.

Tabela 1: Recursos aplicados (% por região) pela SEAD / MDS na aquisição de produtos do PAA (2003-2018)

ANO	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Total em R$
2003	15,00%	39,00%	15,00%	9,00%	22,00%	81. 541. 207
2004	3,16%	39,47%	26,49%	8,31%	22,57%	107. 185. 826
2005	4,91%	30,81%	14,32%	12,30%	37,66%	112. 791. 660
2006	5,01%	27,34%	8,88%	16,17%	42,61%	200. 667. 394
2007	3,81%	24,57%	8,23%	18,43%	44,95%	228. 352. 963
2008	3,62%	29,62%	5,74%	26,93%	34,09%	272. 929. 439
2009	3,63%	28,25%	4,27%	21,66%	42,18%	363. 964. 228
2010	5,64%	32,09%	7,47%	20,84%	33,96%	379. 735. 466
2011	7,10%	34,07%	6,52%	24,77%	27,54%	451. 036.204
2012	7,38%	26,41%	6,15%	22,47%	37,60%	586. 567. 131
2013	10,72%	29,61%	10,22%	30,20%	19,24%	224. 517. 124
2014	9,22%	23,67%	11,20%	38,08%	17,84%	338. 004. 942
2015	10,29%	32,19%	11,62%	27,10%	18,81%	287. 515. 216
2016	8,70%	44,78%	14,11%	20,91%	11,50%	197 576 718
2017	7,10%	39,19%	16,54%	15,75%	21,41%	124. 708. 502
2018	8,52%	43,52%	20,57%	16,23%	11,17%	63. 330. 078

Fonte: Adaptado de CONAB (2019).

O percentual de recursos aplicados ilustra a variedade da demanda pelo PAA. As regiões Nordeste e Norte são priorizadas pelo governo com ações desenvolvidas pela CONAB, pois possuem maior incidência de insegurança alimentar (IBGE, 2013). A participação da região Nordeste é significativa desde o primeiro ano do programa, que soma a maior aplicação de recursos nos 15 anos demonstrados na Tabela 2, seguida das regiões Sul, Sudeste, Norte e Centro-Oeste. Na Figura 1, é possível verificar a adesão de 382 municípios em 2018, o que demonstra a maior participação das regiões Nordeste e Norte, seguidas pelas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste.

Figura 1: Municípios no Programa de Aquisição de Alimentos – 2018

Fonte: Conab (2018).

Mesmo tendo uma redução significativa nos seus recursos em anos recentes, o PAA é uma política pública espacializada por todas as unidades federativas brasileiras. Por isso, em escala global, é pontuado como uma das principais políticas públicas com potencial estruturante (De SCHUTTER, 2014). Por um lado, o programa contribuiu com o desenvolvimento rural por meio do fomento das unidades de produção familiares, do incentivo à formação de cooperativas e associações, especialmente as que contenham maior participação de mulheres e da reconstrução das paisagens agrárias regionais com a produção de frutas, verduras e legumes culturalmente apropriados. Por outro lado, tem sido um dos mecanismos de promoção da segurança alimentar e nutricional ao formar esto-

ques estratégicos e permitir que pessoas em condição de vulnerabilidade social acessem alimentos saudáveis e de elevado valor nutricional.

Esses fatores seriam suficientes para pontuarmos o PAA como um dos vetores da mudança agrária no Brasil. Contudo, a leitura do atual contexto político do país exige que essa afirmação seja relativizada em razão da opção – ainda mais notável do que em governos anteriores – pelo agronegócio como condutor da política agrária do país.

PERSPECTIVAS PARA O PAA

Quando este texto foi finalizado, na segunda quinzena de abril de 2020, assim como a maior parte dos países, o Brasil vivia um contexto de incentivo ao isolamento social em razão da pandemia COVID-19. Como forma de minimizar os efeitos dessa peste coletiva, o Congresso Federal aprovou um "orçamento de guerra", desvinculando o montante de recursos despendidos na busca pela contenção da pandemia dos gastos previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA) para 2020. As discussões sobre a LOA para 2021encontram o tema aqui trabalhado quando representantes do Ministério da Economia começam a pontuar a necessidade de redução de gastos. Sem surpresas, o PAA aparece como uma das políticas públicas que deverão ser contingenciadas para o próximo ano. Isso exemplifica o grande limite dessa política pública: apesar de ser desenhada em lei específica, não existe previsão da quantidade de recursos que devem ser investidos nela. Sendo assim, em governos com mais aberturas para as reivindicações dos grupos populares, como foi o caso do PT, os recursos tendem a ser maiores ao passo que nos governos com posturas liberais, como é o caso do atual, isso pode ocorrer de modo inverso.

É nesse contexto que pensar o futuro do PAA é impossível sem considerarmos que na atualidade o Brasil tem sido governado por meio do populismo de direita, o qual defende posturas conservadoras em relação aos costumes e abertura dos mercados, privatização e retirada de direitos trabalhistas na economia. Com as eleições presidenciais de 2018, foi eleito Jair Messias Bolsonaro, inicialmente do Partido Social Liberal (PSL) e atualmente sem legenda partidária. Sua campanha foi pautada em falas vantajosas aos grandes latifundiários do país e aos garimpeiros, o que por si só inibe os pequenos agricultores, assentados, comunidades tradicionais, entre outros povos e comunidades ameaçados com os avanços dos favorecidos pelo presidente.

A agenda de governo do atual presidente não demonstra preocupações em atender às demandas dos agricultores familiares, seja para a permanência na terra, para o combate à pobreza ou comercialização da produção. A extinção e a junção de ministérios têm sido um marco neste governo, o que acaba por prejudicar muitas áreas do desenvolvimento. Já no primeiro ano de mandato, foi extinto o MDS, que atribuiu as funções da antiga pasta ao Ministério da Cidadania. Do mesmo modo, pela primeira vez desde 2003, a agricultura familiar e o agronegócio estão situados num mesmo ministério, no caso, o MAPA, o qual tem trabalhado com o tema "Uma só agricultura alimentando o Brasil", demonstrando uma compreensão de que não existe alternativa ao modelo capitalista, pois ele é uma totalidade. A agricultura familiar não é tratada de acordo com suas especificidades de vida e de trabalho, mas como parte de um todo que é o agronegócio. Evidentemente, num contexto como esse, não existe lugar para políticas públicas com viés estruturante, a exemplo do PAA.

De tal modo, encerramos a discussão com a defesa de que o orçamento do PAA seja previsto em lei específica. Isso garantiria que essa política, com forte potencial de contribuir para o desenvolvimento rural e promover a proteção social, não fique refém das opções ideológicas dos governos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 10.696**, de 02 de julho de 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.696.htm. Acesso em: 1º set. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 6.447**, de 07 de maio de 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6447.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%206.447%2C%20DE%207%20DE%20MAIO%20DE%202008.&text=Regulamenta%20o%20art.,Programa%20de%20Aquisi%C3%A7%C3%A3o%20de%20Alimentos. Acesso em: 1º set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 1º set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.683**, de 28 de maio de 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.683.htm. Acesso em: 1º set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.869**, de 13 de maio de 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.869.htm. Acesso em: 1º set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.326**, de 24 de julho de 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm. Acesso em: 1º set. 2021.

COLLIER, D. Understanding process tracing. **PS: Political Science & Politics**, v. 44, n. 4, p. 823-830, 2011.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo Editorial, 2016.

SCHUTTER, O. de. **The Power of Procurement - Public Purchasing in the Service of Realizing the Right to Food – World**. New York, 2014. Disponível em: https://reliefweb.int/report/world/power-procurement-public-purchasing-service-realizing-right-food. Acesso em: 10 mar. 2020.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). **The State of Food Security and Nutrition in the World (SOFI)**: Safeguarding against economic slowdowns and downturns. Rome, 2019. Disponível em: https://www.wfp.org/publications/2019-state-food-security-and-nutrition-world-sofi-safeguarding-against-economic. Acesso em: 9 mar. 2020.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO); FRENCH NATIONAL INSTITUTE FOR AGRICULTURAL RESEARCH (INRA). **Innovative markets for sustainable agriculture**: How innovations in market institutions encourage sustainable agriculture in developing countries. Rome, 2016. Disponível em: https://www.oneplanetnetwork.org/resource/innovative-markets-sustainable-agriculture-how-innovations-market-institutions-encourage. Acesso em: 14 mar. 2020.

GRISA, C. *et al.* O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em perspectiva: apontamentos e questões para o debate. **Retratos de assentamentos**, v. 13, n. 1, p. 137-170, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio. Segurança Alimentar**. Rio de Janeiro, 2013.

MATTEI, L. Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA): antecedentes, concepção e composição geral do programa. **Cadernos do CEAM**, v. 7, p. 33-44, 2007.

NEHRING, R.; MIRANDA, A.; HOWE, A. Making the case for Institutional Demand: Supporting smallholders through procurement and food assistance programmes. **Global Food Security**, v. 12, p. 96-102, 2017. DOI: 10.1016/j.gfs.2016.09.003.

Capítulo 9

COMPRAS INSTITUCIONAIS: A EXPERIÊNCIA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Renata Souza Seidl
Manoela Rodrigues de Carvalho

INTRODUÇÃO

Apresentamos, neste capítulo, os modelos de gestão e de governança de Minas Gerais adotados para a execução dos programas de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA-Familiar) e para a reorganização do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no período de 2015/2018. Para tanto, cabe destacar que a compra institucional, tal como esses programas são classificados, se fundamenta na ideia de abastecimento alimentar responsável e sustentável (CRUZ, 2018; RODRIGUES; BESERRA, 2014). Nesse contexto, são analisadas as estratégias governamentais utilizadas para viabilizar as compras institucionais de alimentos com a inclusão da agricultura familiar, nas quais a produção se encontra condicionada pela cultura, sazonalidade, sustentabilidade e qualidade para a saúde. Trazemos como conteúdo o contexto sociopolítico em que ocorreram a pressão e o apoio ao governo mineiro para instituir as compras institucionais, com destaque para o protagonismo da sociedade civil e do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável de Minas Gerais

(Consea-MG). Demonstramos os resultados das inovações na gestão pública para efetivar as compras institucionais e o alcance percentual das aquisições de alimentos da agricultura familiar. Os resultados da experiência de Minas Gerais indicam que os fatores políticos e administrativos foram determinantes para esse formato de gestão e, ainda, se apresentam como mais uma alternativa de caminhos possíveis para que os governos cumpram com suas responsabilidades afetas à execução das compras de alimentos da agricultura familiar.

Em termos conceituais, é importante refletir as compras institucionais a partir de questões e importância que vão além, e que complementam, os demais motivos – ambientais, sociais e de saúde. Ou seja, é preciso ter em mente a seguinte questão: quais seriam os ganhos econômicos para a sociedade e governos, como um todo, ao adquirir alimentos, diretamente, da agricultura familiar? Essa é uma questão que dialoga com o conceito de economia da funcionalidade, emergente em nossa sociedade moderna como resposta às ineficiências dos sistemas agroalimentares (ex. persistência da fome estrutural, dos impactos ambientais e na saúde humana) ordenados pela lógica da economia financeira em sentido estrito (SARDAN, 2008; SEN, 1981).

Segundo Moati (2009), o consumo envolve dimensões imateriais, imaginárias e simbólicas que podem contribuir para a construção da identidade do indivíduo e sua conexão com a sociedade, o que torna viável e oportuno a emergência de novas formas de consumo, mais responsáveis e sustentáveis, tanto em termos ambientais e de saúde, quanto socioeconômicos. Para Huete e Choplin (2012), um aspecto central da Economia da Funcionalidade é a proposta de substituir uma oferta centrada nos produtos por uma oferta centrada no uso e no impacto social. Segundo os autores, o desenvolvimento de soluções funcionais ocorre por meio da compreensão do uso e da função simbólica associada à oferta.

No caso brasileiro, alguns efeitos perversos do sistema agroalimentar são percebidos quando uma grande quantidade de agricultores se encontra abaixo da linha de pobreza e forma o contingente de cidadãos dependentes de políticas sociais, tais como o Bolsa-Família, o Brasil Sem Miséria e o Benefício de Prestação Continuada. Esse contexto desnuda não somente as ineficiências do sistema agroalimentar como também demonstra a perda de oportunidade de desenvolvimento interno do país. De forma alternativa, a compra institucional de alimentos da agricultura familiar apresenta o potencial de transferir uma massa de agricultores da dependência de políticas de assistência social e de transferência de renda para a política de desenvolvimento econômico. Isso porque, além de promover a soberania alimentar, alguns dos impactos das com-

pras institucionais, seja via Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAAFamiliar), seja via Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE), são a geração de renda das famílias agrícolas, o aumento da arrecadação fiscal sobre transações comerciais, o desafogamento orçamentário dos programas de transferência de renda, a liberação de recursos financeiros para investimentos no desenvolvimento do país (SAMBUICHI *et al*., 2014). Com essa perspectiva, a compra institucional dos produtos da agricultura familiar é um movimento correspondente a uma nova abordagem econômica, que vem ganhando valor nas sociedades modernas e tomando corpo em diversos países do Norte, a exemplo da Suécia e da França. Nesse movimento, são construídas novas formas de governança alimentar nos territórios, como condição indispensável da sustentabilidade dos sistemas alimentares, cujo *status* da comida – um bem comum – é questionado em prol da interação dos interesses econômicos e do uso de políticas públicas de alimentação para fins mais pragmáticos (DARLY; AUBRY, 2014; HOCHEDEZ, 2014; MARÉCHAL, 2014; BRUNEL, 2014).

A Política Estadual de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar de Minas Gerais (PAAFamiliar-MG), foi instituída pela Lei nº 20.608/2013 e regulamentada pelo Decreto nº 46.712/2015, cujos atos normativos são importantes para legitimar as ações governamentais e obrigar seu cumprimento pela gestão pública. Minas Gerais é um estado com 586 528 km^2 de extensão, 536.789 estabelecimentos da agricultura familiar; destes, 246.176 possuíam Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) em 2017 (MINAS GERAIS, 2018). Ressalta-se que, apesar da importância da agricultura familiar para o abastecimento alimentar e conservação de áreas verdes e dos ecossistemas, as zonas rurais sempre foram consideradas "espaços atrasados" à espera de uma transformação, o que afetou as escolhas ou a negação dessas áreas, como parte do desenvolvimento do país (SEIDL, 2016; MATEI, 2014). Assim, com o intuito de modificar essa situação, os movimentos sociais se mobilizam para pautar a compra institucional na agenda pública estadual.

O PROTAGONISMO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS E DO CONSEA-MG

É impossível retratar o processo de institucionalização da PAAFamiliar e das transformações afetas à gestão do PNAE em Minas Gerais sem considerar o protagonismo dos movimentos sociais, responsáveis pela criação do Fórum Mineiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FMSAN) em 1996, e do Consea-MG, em

1999. O FMSAN foi criado e composto por pessoas atuantes em questões sociais na cidade de Belo Horizonte, protagonizando a inclusão da temática de Segurança Alimentar e Nutricional na agenda pública do Estado de Minas Gerais no ano de 1999. Sua materialidade se encontra na instituição do Consea-MG, por meio do Decreto n° 40.324/1999, bem como, das iniciativas subsequentes. Cabe destacar que o FMSAN contou com o apoio de Dom Mauro Morelli, pessoa portadora de grande capital social e político, o que motivou, estrategicamente, sua indicação para ocupar o cargo de presidente do Consea-MG, no momento de sua criação.

A atuação do FMSANS e do Consea-MG, no ano de 2001, resultou em ações consideradas inéditas no país, quais sejam: 1) a elaboração do 1° Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, denominado "Dignidade e Vida"; e 2) a realização da 1ª Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável, com a temática: "Minas tem fome de ação: Diretrizes e prioridades para uma política de Segurança Alimentar Nutricional em Minas Gerais" e, em 2002, 3) a criação de espaços de governança locais e autônomas, denominadas Comissões Regionais de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (CRSANS)[1].

Desde a primeira conferência estadual de SAN em Minas Gerais, ocorrida em 2001, os movimentos e organizações sociais ali presentes, notadamente, Fetaemg[2], MST[3], Caritas Minas Gerais, Redes de Intercâmbio e Centros de Agricultura Alternativas, solicitavam ao Governo a construção de mecanismos para viabilizar o acesso dos agricultores familiares aos mercados institucionais. Essa demanda fundamentava-se na importância da participação e inclusão dos agricultores familiares na política de desenvolvimento agrário, tanto para reparar as desigualdades socioeconômicas vigentes nas zonas rurais, quanto para dinamizar a economia local e ampliar a oferta de alimentos saudáveis. Nessa época, a proposta de garantir a participação dos agricultores no mercado institucional foi apreendida como utopia, em função dos parâmetros de concorrência estabelecidos na Lei de Licitações n° 8.666/1993 (BRASIL, 1993). Por meio dessa lei, os fornecedores que apresentam o menor preço e padrão de qualidade específico são vencedores dos processos licitatórios. Nessas condições, os parâmetros classificatórios estabelecidos pela referida lei favorecia os fornecedores com capacidades de produção em larga escala e oferta de produtos com padrões de qualidade estabelecidos pelo mercado convencional. Esses atributos não so-

1 Para mais informações e acesso às publicações consultar: http://conseaminas.blogspot.com/p/publicacoes_6.html

2 Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais.

3 Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra.

mente estão desconectados da realidade dos agricultores familiares, como também contribuem para consolidar o monopólio dos mercados institucionais nas mãos de segmentos socioeconômicos pertencentes ao agronegócio do país (GOMES JR.;ALY JR., 2016; SAMBUICHI, 2014).

Após o ano de 2003, a política de compra institucional de alimentos da agricultura familiar foi oficializada com a promulgação da Lei Federal nº 10.696, de 2 de julho de 2003, o que superou legalmente o problema da licitação (principal fator de exclusão dos agricultores familiares do abastecimento público). A reafirmação da importância desse programa pela sociedade civil foi recorrente em todas as conferências nacionais de SAN subsequentes, bem como, nas estaduais de Minas Gerais.

A TEIA DA GOVERNANÇA PÚBLICA SOBRE A COMPRA INSTITUCIONAL DE MINAS GERAIS

No âmbito da administração pública estadual, as instâncias de governança das políticas afetas à compra institucional de produtos da agricultura familiar localizavam-se nas estruturas orgânicas da administração pública estadual de Minas Gerais ocupadas pelo alto escalão do governo e, portanto, com poder de decisão. Dentre os aspectos relevantes contidos no desenho da gestão do PAAFamiliar de Minas Gerais, destaca-se a institucionalização de um espaço de governança, denominado Colegiado Gestor, por meio da Resolução SEDA nº 01, de 25 de maio de 2015. Este espaço foi criado para garantir a participação paritária de representantes do governo estadual e de entidades representativas da agricultura familiar, com o objetivo de alinhar as ações e as prioridades da PAAFamiliar. A parte formada por representantes da sociedade civil no Colegiado Gestor foi composta pela Fetaemg, AMA e Unicafes[4], e do lado governamental, participavam a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário (SEDA); a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG); e a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (EMATER-MG).

No conjunto das principais ações do Colegiado Gestor, destacam-se as seguintes publicações: a) Deliberação Normativa nº 001, de 19 de Junho de 2015, que institui a metodologia de definição de preços no âmbito da PAAFamiliar; b) Deliberação Normativa nº 002, de 19 de Junho de 2015, que institui a

---

4 Federação dos Trabalhadores de Agricultura do Estado de Minas Gerais (FETAEMG), Articulação Mineira de Agroecologia (AMA) e União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária no Estado de Minas Gerais (UNICAFES-MG).

prioridade de fornecimento de alimentos no âmbito da PAAFamiliar; c) Deliberação Normativa nº 003, de 19 de Junho de 2015, que institui a forma de apresentação dos documentos para fins de comprovação de condição especial para estabelecimento da ordem de priorização das propostas de venda no âmbito da PAAFamiliar; e d) Lista dos itens fornecidos pela agricultura familiar a ser observada pelos gestores nas operações de compra.

A participação da Seplag-MG, como membro do Colegiado Gestor do PAAfamiliar, se deve ao fato de ser uma secretaria sistêmica com poder de aprovar e liberar cotas orçamentárias, autorizar pagamentos, analisar, conceder apoio técnico e politicamente às propostas de leis, bem como, a indicação de programas prioritários do governo. Ressalta-se que o Colegiado Gestor da PAAFamiliar contava com dois representantes da Seplag-MG, escolhidos estrategicamente. Eles pertenciam ao Gabinete e à Diretoria Central de Política de Compras da secretaria, e ocupantes, respectivamente, dos cargos de assessor direto do secretário de Estado de Planejamento e Gestão, e de diretor central da Política de Compras (DCPC) estadual. No que tange ao gabinete, o programa contou com o poder de mando do secretário de Planejamento e, no lado da diretoria, o programa contou com a legitimação dos atos administrativos pelos demais setores compra do Estado de, em função desse setor possuir o poder de estabelecer diretrizes e regras para a política de compra e proceder seu monitoramento. Essa diretoria é a responsável pela gestão do Portal de Compras do Estado de Minas Gerais[5], local onde são dispostos os principais embasamentos legais de todas as compras do Estado.

Outro fator determinante para a execução, tanto do PAAFamiliar quanto do Pnae, foi o fato de o secretário de Planejamento e Gestão ser o presidente da Câmara Governamental Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional de Minas Gerais (Caisan-MG) durante 2015/2018. Isso motivou a indicação e participação efetiva de membros do alto escalão das diversas secretarias para compor essa Câmara. Os membros da Caisan-MG eram, na sua maioria, secretários e subsecretários de Estado, chefes de gabinetes, superintendentes e diretores. Da mesma forma, os demais representantes governamentais do Colegiado Gestor da PAAFamiliar pertenciam aos setores do alto escalão de suas instituições e ocupavam os cargos com poder de decisão. Nessa condição, os encaminhamentos das pautas que chegavam à Caisan-MG possuíam não somente o aval dos dirigentes das diversas secretarias, mas também, o compromisso de enviar uma ordem de

5 www.compras.mg.gov.br

comando para a execução das pautas aprovadas. Assim, estrategicamente, a Compra Institucional foi objeto de pauta recorrente na Caisan-MG, entre 2015/2018[6].

Para além da Caisan, as questões do PAAFamiliar e do PNAE, também eram pautas recorrentes no Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (Consea-MG), no Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural e da Agricultura Familiar (Cedraf-MG), bem como nas audiências públicas promovidas pela Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais[7], o que contribuía para reforçar a obrigatoriedade do Estado em cumprir os desígnios da lei. As questões trazidas para a execução dos programas envolvia, dentre outras, a resistência dos gestores de compras, em realizar a compra institucional e a cumprir a lei que prioriza os pagamentos das compras de alimentos oriundos da agricultura familiar. Outra questão importante foi a proposta de modificar os parâmetros do café (tipo de grão, embalagem a vácuo) que, por estarem fora da realidade da produção da agricultura familiar, impediam sua participação na oferta desse produto. Ressalta-se, nesse caso, que o café era o produto alimentar mais consumido pelas instituições públicas, com exceção das unidades escolares. Esse empecilho não somente excluía os agricultores do mercado institucional do café, como também obstruía a capacidade do Estado de cumprir a cota de 30% de aquisições da agricultura familiar.

A IMPLEMENTAÇÃO E A EXECUÇÃO DO PAAFAMILIAR-MG

A lei estadual do PAAFamiliar em Minas Gerais impõe ao Estado a obrigatoriedade de abastecer os órgãos e instituições do poder executivo com, no mínimo, 30% de alimentos produzidos pela agricultura familiar, por meio de Chamada Pública (o que dispensa o procedimento licitatório). Ainda, segundo a lei, os preços devem corresponder à média dos valores praticados pelo mercado e pelas feiras de agricultores familiares, em âmbito local ou regional. Para aferição de valores de referência dos produtos a serem adquiridos pela agricultura familiar, foram definidas quatro fontes oficiais para formulação dos preços: a cotação no mercado regional ou local (utilizada prioritariamente); os preços

6 Fontes: Observação presencial e Atas da Caisans-MG do período de 2015/2018, disponível para acesso no setor.

7 Fontes: Observação presencial e Atas das instâncias do período de 2015/2018, disponível para acesso no setor.

dos produtos no atacado; os preços praticados no Programa de Aquisição de Alimentos do Governo Federal; os preços do Banco de Melhores Preços do Portal de Compras de Minas Gerais[8].

A lei da PAAFamiliar, ao determinar a dispensa de licitação, nos moldes da Lei Federal n° 8.666/93, para a realização da compra de alimentos pelo procedimento de Chamada Pública, até então, não utilizado pelo Governo de Minas Gerais, configurou-se em mudança de paradigma. Esse contexto impôs à gestão pública diferentes desafios para a efetivação da política, dentre eles, superar a dificuldade, por parte dos órgãos compradores, em compreender e legitimar seu sistema de funcionamento. Isso porque, se antes, a compra total de alimentos era realizada anualmente, por meio da modalidade de licitação "Pregão", envolvendo um único fornecedor e contrato, agora com as regras da PAAFamiliar apontava-se um novo cenário de compras, abarcando a geração de vários contratos e aumento de trabalho. Além disso, o desconhecimento, por parte dos órgãos compradores sobre: as localidades geográficas e os tipos dos produtos oferecidos pela agricultura familiar, assim como as especificidades afetas à regularidade de suas ofertas, dificultava a compreensão sobre a viabilidade da política, o que aguçava seus sentimentos de insegurança sobre a capacidade dos agricultores familiares cumprirem os contratos de compras. Por decorrência das especificidades da política, sua execução implicou, indubitavelmente, a inserção de novos mecanismos administrativos e de gestão pública, e, portanto, dependente da adesão dos gestores públicos e de mudanças na cultura organizacional. Nos setores de compras prevaleciam os procedimentos classificatórios legitimados, técnica e culturalmente, pela ideia de valor ao mérito das capacidades, à eficiência administrativa e à economia financeira das transações comerciais. Modificar essa lógica de compra se revelou como um dos principais fatores das resistências de grande parte dos gestores públicos para executar a PAAFamiliar.

A legitimidade da política não se limitava apenas à existência de aparato jurídico, mas ela compreendia também a superação das abstrações e imaginários que os gestores públicos tinham sobre a agricultura familiar, dentre eles, o pensamento de que a produção agrícola desse segmento se restringia à subsistência dos produtores. Até 2015, o Estado de Minas Gerais não possuía dados organizados dos agricultores familiares e, portanto, era incapaz de fornecer informações detalhadas sobre a capacidade de produção (quantidades e variedades), de transporte e entrega dos alimentos de forma regular (MINAS GERAIS, 2014, p. 10).

8 Disponível em: http://www.compras.mg.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=695&Itemid=

Diante das peculiaridades das ações propostas tornou-se iminente não apenas criar instrumentos normativos e processuais para legitimar juridicamente a execução das ações e garantir a segurança dos servidores, mas também investir em processos de formação e sensibilização desses servidores. Para tanto, o colegiado Gestor elaborou e aprovou na forma de ato normativo: 1) um modelo padrão de Edital de Chamada Pública para os órgãos compradores; 2) os critérios de classificação das propostas; 3) a metodologia de elaboração de preços de referência para aquisição dos alimentos; 4) a primeira lista de aproximadamente 100 tipos de alimentos com obrigatoriedade de aquisição de no mínimo de 30%, composta por frutas, verduras, hortaliças e produtos processados (ex. queijo e mel)[9]. Essa iniciativa objetivou minimizar os riscos de chamadas públicas com resultados típicos de licitações desertas ou fracassadas, nos termos da Lei nº 8.666/93, em que as primeiras ocorrem quando não aparece nenhuma proposta de fornecedor e são consideradas fracassadas quando as propostas e condições do fornecedor não atendem aos requisitos constantes no edital. Soma-se a esses riscos, a garantia da sustentabilidade do processo da compra institucional, que vai desde o planejamento do cardápio, da Chamada Pública até a execução completa do contrato. Nesse caso, a elaboração de instrumentos de gestão e a produção da lista de alimentos contribuía para contornar os riscos de desabastecimento em função de condições diversas desfavoráveis à capacidade de fornecimento dos agricultores familiares. Outra ação proposta por parte dos representantes do Colegiado Gestor foi a assistência aos órgãos compradores do Estado no momento da elaboração do Edital de Chamamento Público, adequando a demanda dos alimentos e sua periodicidade de entrega à oferta local ou regional.

Para a realização da Chamada Pública, foi designada uma comissão de credenciamento com a responsabilidade de analisar e classificar as propostas. Os critérios de classificação foram definidospor Deliberação Normativa do Colegiado Gestor da PAAFamiliar n° 002, de 19 de junho de 2015. De acordo com o artigo 2° da referida deliberação, as propostas de venda habilitadas são classificadas conforme os critérios de prioridade pautados pela localização dos fornecedores, respeitando a seguinte ordem: situados no município de demanda, no microterritório de desenvolvimento e no estado. O artigo 3° refina os critérios da ordem de classificação dos elegíveis: I - assentados da reforma agrária, povos e comunidades tradicionais, quilombolas ou indígenas e suas organizações; II - fornecedores de gêneros alimentícios orgânicos e/ou agroecológicos e suas

---

9 Lista disponível para consulta em: http://www.compras.mg.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=696&Itemid=

organizações, em conformidade com a Lei federal n°10.831, de 23 de dezembro de 2003; III - grupos de fornecedores formalizados (ex. cooperativas, empresas etc.) compostos 100% por mulheres agricultoras; IV - as organizações de agricultores familiares sobre os agricultores individuais. Esses critérios são cumulativos e respeitam a ordem de prioridade estabelecida. Somado a isso, para garantir o pagamento dos agricultores, o Estado aprovou, no art. 6° do Decreto n° 46.712/15, a prioridade de pagamento dos contratos da compra institucional de alimentos da agricultura familiar em relação às outras aquisições do Estado. Para assegurar a maior participação de agricultores familiares na Política Estadual, definiu-se no referido decreto o limite anual de venda no valor R$ 20.000,00 (vinte mil reais) aos fornecedores da agricultura familiar.

A REORGANIZAÇÃO DA EXECUÇÃO DO PNAE EM MINAS GERAIS 2015/2018

No estado de Minas Gerais, a entidade executora do Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE) é a Secretaria de Estado de Educação (SEE), órgão composto por 47 Superintendências Regionais de Ensino (SRE) e 3.625 escolas estaduais. A primeira tentativa de reorganização foi no ano de 2012, por iniciativa do Consea-MG, ao criar o Programa Cultivar, Nutrir e Educar. Esse programa foi pioneiro no estado, por ser intersetorial, envolvendo Emater, Secretaria da Saúde e da Educação, bem como por conectar agricultores e escolas públicas em larga escala, abrangendo 260 municípios mineiros. Contudo, ainda em 2015, a execução do PNAE no estado não possuía uma diretriz governamental condizente com o desenvolvimento territorial e a segurança alimentar e nutricional de forma significativa e sincronizada com a sazonalidade, localidade, diversidade e inclusão de diversos agricultores situados no interior do estado, como um todo. Até então, vigorava o entendimento equivocado entre a autonomia de execução e a obrigatoriedade de seguir diretrizes governamentais.

Assim, no âmbito da cultura organizacional do estado, entendia-se que as unidades escolares possuíam autonomia para elaborar os cardápios e executar a compra de alimentos. Isso contribuía para dificultar o acesso à informação sobre a execução física do programa, relacionada à diversidade e qualidade dos alimentos adquiridos. Somado a isso, até o ano de 2015, o estado de Minas Gerais tinha apenas uma nutricionista de referência para a gestão do PNAE, mesmo que a ampliação do quadro de nutricionistas tenha sido objeto de demandas

nas várias conferências estaduais realizadas pelo Consea-MG e encaminhada aos governos estaduais durante suas gestões (MINAS GERAIS, 2018).

PNAE-MG: O MODELO DE GESTÃO, NOVAS FORMAS DE EXECUÇÃO

A partir de 2015, a pauta do PNAE passou a fazer parte das agendas dos espaços de governanças da Política de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, quais sejam: Colegiado Gestor do PAAFamiliar, Consea-MG, Cedraf-MG e Caisans-MG. Para além desses espaços, foi constituído o Grupo Coordenador do Programa de Enfrentamento da Pobreza Rural – Novos Encontros (Minas Gerais, 2018), dirigido pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social de Minas Gerais (Sedese). Esse programa teve importância para a reorganização da execução do PNAE, no sentido de viabilizar o cumprimento de suas novas diretrizes nas regiões de menor IDH do estado, e com concentração de beneficiários camponeses nos programas sociais de transferência de renda, tais como o Bolsa Família e o Programa Brasil Sem Miséria (BSM). Nesse processo, o governo mineiro priorizou os investimentos para a capacitação e fornecimento de materiais, equipamentos e transporte necessários à produção e comercialização dos agricultores familiares na condição de excluídos dos mercados institucionais por conta da falta de capital político-social, econômico e financeiro. Assim, o território de abrangência do programa Novos Encontros compunha-se de 229 municípios pertencentes às regiões Norte de Minas, Jequitinhonha, Mucuri e Vale do Rio Doce. O programa propunha atingir os agricultores familiares inscritos no Cadastro único (Cadúnico), com renda *per capita* mensal de até meio salário-mínimo. A partir do acesso às condições básicas de produção, esses agricultores são capacitados para tornarem-se aptos a participar do mercado de compras institucionais do território do programa Novos Encontros, compreendendo 750 escolas estaduais e 370 mil estudantes.

As principais ações para a reorganização do PNAE, resultantes das deliberações debatidas e aprovadas nos espaços de governança, se apresentam estruturantes e incidentes sobre a cultura organizacional convencional de execução do programa em Minas Gerais. Decorrente desse processo, elaborou-se uma metodologia de planejamento e gestão para a execução do PNAE, a partir da qual foi concebido um mapa de oferta (com informações relacionadas à produção e produtores agrícolas familiares) e de demanda (com informações

sobre as chamadas públicas). Para adequar as chamadas públicas à oferta, desenvolveu-se um plano de ação com o objetivo de incluir os alimentos sazonais e locais no cardápio das cantinas escolares. Isso exigiu um processo de intervenção na mudança de hábitos alimentares dos escolares com ações de educação alimentar ligada com a valorização das culturas regionais, da saúde, do meio ambiente, enfim, para toda comunidade escolar, alunos e funcionários. A metodologia baseava-se em oficinas regionais de planejamento da demanda e da oferta de forma participativa envolvendo representantes dos setores social, agrícola, educacional, segurança alimentar e nutricional e de saúde no Estado, bem como representantes das organizações agrícolas familiares e de movimentos sociais, agroecológicos e de San. As oficinas faziam parte do Projeto Circuito Alimentação da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário de Minas Gerais (SEDA) e contava com palestras seguidas de debates sobre os aspectos legais e procedimentais da PAAFamiliar e a contribuição dessa política à promoção: 1) do desenvolvimento agrário local e sustentável; 2) do fortalecimento da economia local; 3) da oferta e do acesso aos alimentos de qualidade; 4) de hábitos de consumo sustentáveis e saudáveis (MINAS GERAIS, 2018).

A partir de 2015, foram contratadas 53 nutricionistas com lotação na Secretaria de Estado de Educação e nas SREs de Minas Gerais. Os membros dos espaços de governança desenvolveram capacitações para as nutricionistas, a fim de construir metodologias de planejamento e confecção de cardápios regionais de acordo com a sazonalidade e diversidade da produção agrícola familiar local e racionalizar os processos de compra e entrega dos alimentos, por meio de um guia de procedimentos. As orientações para o correto fluxo eram repassadas às SREs e escolas por meio das Diretorias de Suprimento Escolar e de Prestação de Contas. O material preparado, selecionado e ofertado para alimentação escolar seguia as orientações e recomendações da cartilha Cardápios da Alimentação Escolar, elaborada pela equipe de nutricionistas da Diretoria de Suprimento Escolar. A equipe formada por sete nutricionistas efetuava supervisões técnicas nas escolas e capacitava os envolvidos na alimentação escolar. Do lado da oferta, foram elaboradas cartilhas informativas para os agricultores e gestores públicos responsáveis pelas compras institucionais. Do lado dos gestores de compras, foi elaborado o Manual e inserido no Cadastro Geral de Fornecedores (CAGEF), com ampla divulgação, orientando sobre os procedimentos administrativos e sobre o cadastro dos fornecedores de alimentos da agricultura familiar para o estado.

O processo de formação e capacitação da comunidade escolar na esfera local ocorreu por meio de oficinas de educação alimentar atreladas aos projetos de instalação de hortas agroecológicas nas escolas. Foram realizadas dinâmicas de aproximação de diversos gestores e produtores (Educação, Emater, Seda, Saúde, Planejamento, Consea/Caisan, Sindicatos, Ongs) para a elaboração e publicação de editais coletivos com abrangência municipal e regional. A metodologia adotada para a produção dos cardápios levou em consideração o consumo (hábitos e quantidade), os processos legais e culturais da produção dos alimentos e as estruturas físicas das cantinas escolares. Essas informações eram cruzadas com os dados sobre a capacidade de oferta e da diversidade de produção local e regional dos agricultores familiares, para assim, iniciar a elaboração de cardápios regionais, construir chamadas públicas coletivas, sincronizar a compra e a entrega dos alimentos para a alimentação escolar.

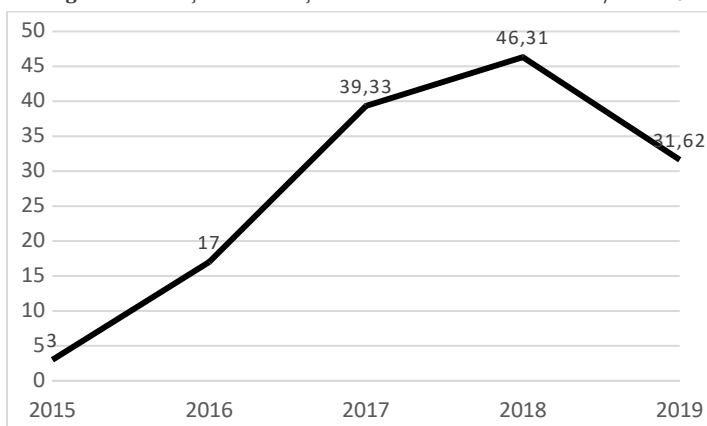
O mapa da oferta e demanda era atualizado com chamadas ativas e ofertas do período no Portal da Agricultura Familiar[10]. Apesar de sua importância estratégica fundamental para facilitar o encontro entre a oferta da agricultura familiar e demanda das escolas, ele foi desativado na mudança de gestão, em 2018. O portal voltou a ser objeto de discussão na nova gestão, impulsionada pelo Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea-MG) e Câmara Intersetorial Governamental de Segurança Alimentar de Minas Gerais (Caisan-MG)[11]. Esse portal era uma plataforma digital estruturada para disponibilizar informações cruzadas sobre as ofertas dos produtos da agricultura familiar e as demandas das redes públicas. O seu objetivo foi promover e potencializar o acesso dos agricultores familiares, povos e comunidades tradicionais aos mercados institucionais. Complementar a isso, por meio do Sistema de Monitoramento da Execução da Alimentação Escolar (Sysmeae), a Secretaria de Educação acompanha o valor gasto em alimentos adquiridos, principalmente aqueles originados da agricultura familiar. O lançamento das aquisições é feito pelas próprias escolas.

10 http://www.portaldaagriculturafamiliar.mg.gov.br

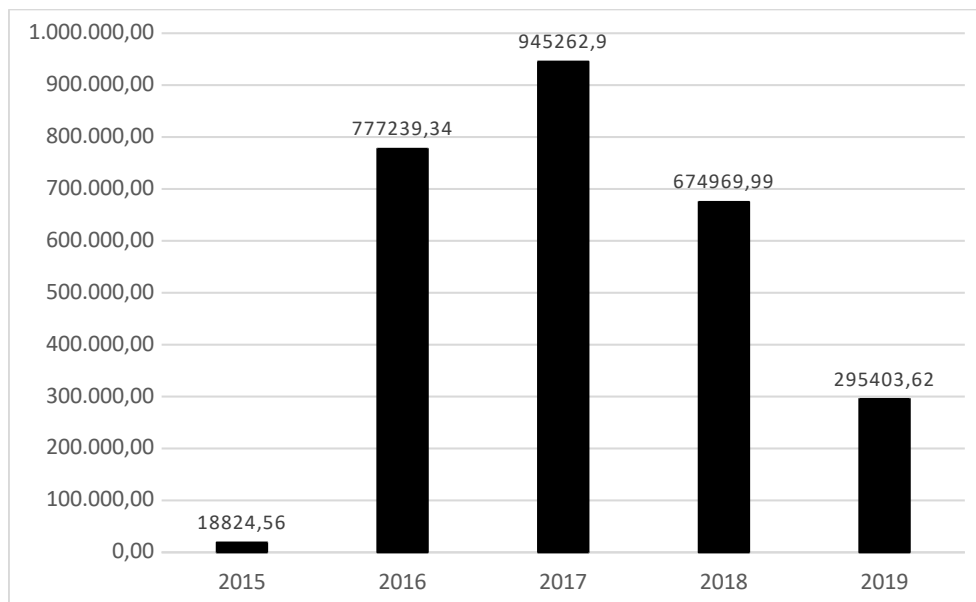
11 As discussões com a pauta sobre o Portal se encontram registradas nas atas das plenárias ordinárias do Consea-MG no ano de 2020.

RESULTADO E DISCUSSÃO

Pode-se perceber pelas figuras 1 e 2 que a execução do PAA Familiar e do PNAE (Figura 3) demonstra que a política segue sua execução e foi impulsionada a partir de 2015, com resultados aparentes já no ano de 2016. Isso porque, o ano de 2015, primeiro ano de governo de Fernando Pimentel, foi marcado por reformas administrativas, reorganização da dívida pública, articulação política, elaboração de programas e de atos normativos, dentre eles, os afetos às compras públicas. A Figura 1 demonstra que o PAA Familiar alcançou o mínimo de 30% no ano de 2017, mantendo-se ao longo dos anos.

Figura 1: Evolução da execução anual do PAAFamiliar – 2015/2019 %

Fonte: Armazém de Informações SIAD-MG – Governo de Minas Gerais.

A Figura 2 expressa os valores homologados nas chamadas públicas do PAAfamiliar, os quais representam o % do valor de toda aquisição no ano.

Figura 2: Evolução do valor homologado Chamadas Públicas PAAFamiliar - 2015/2019, valor em R$1,00

Fonte: Armazém de Informações SIAD-MG – Governo de Minas Gerais.

Ao compararmos os dados das figuras 1 e 2, pode-se perceber uma variação no valor de investimento total em aquisição dos alimentos pelo governo, o que também interferiu no resultado da porcentagem adquirida pela agricultura familiar, tal como é demonstrado na Tabela 1.

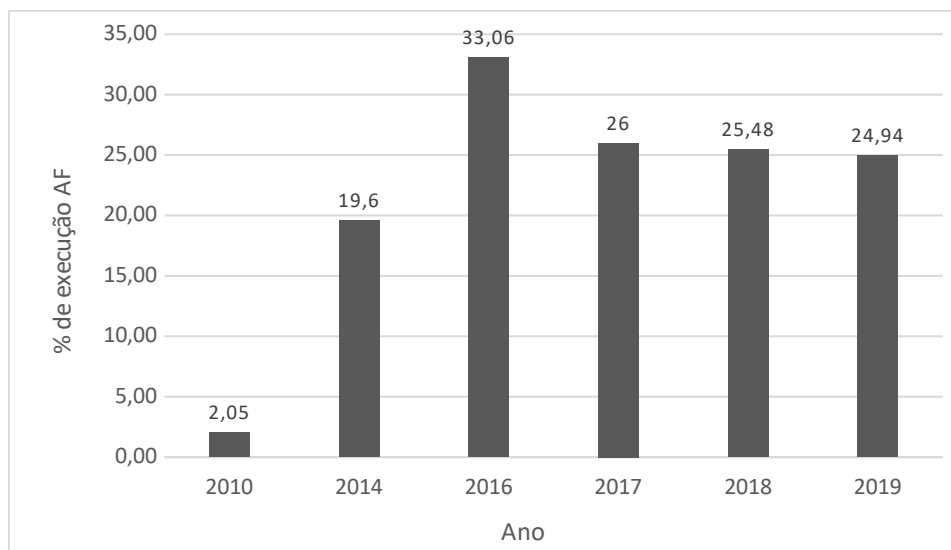
Tabela 1: Comparação do valor total homologado das aquisições de alimentos versus valor destinado à aquisição da agricultura familiar

Ano	Valor total homologado R$1,00	Valor homologado PAAFamiliar R$1,00	% execução
2015	627 485,33	18 824,56	3
2016	4 571 996,12	777 239,34	17
2017	2 403 414,44	945 262,90	39,33
2018	1 457 503,76	674 969,99	46,31
2019	934 230,30	295 403,62	31,62

Fonte: Armazém de Informações SIAD-MG – Governo de Minas Gerais.

O café foi o produto mais adquirido entre os cinco primeiros itens mais comprados em 2019, representando mais de 50% das aquisições totais do PAAFamiliar, inclusive nos anos anteriores. Os outros produtos adquiridos, mas em menor proporção, abaixo de 10% do total dos valores homologados em 2019 foram feijão, fruta *in natura*, legumes frescos e verduras e hortaliças. De forma menos significativa, em termos de quantidade (menos de 5% do total adquirido), os produtos que vêm após os cinco mais comprados, somando 3.668 kg adquiridos em 2019, são: polpa de fruta, farinha de mandioca, queijo mussarela, canjiquinha, polvilho, corantes, açafrão e canjica.

No que tange à execução do PNAE, apesar de sua execução ser mais antiga do que o PAAFamiliar, em Minas Gerais é possível ver o impacto da organização da política interna e da atuação do Consea estadual no aumento das aquisições a partir de 2016, tal como ocorreu no PAAFamiliar. No entanto, em termos gerais, o estado ainda somente conseguiu atender os 30% no ano de 2016, sendo esses dados a média dos 856 municípios. Existem municípios, onde há uma melhor organização dos agricultores e movimentos sociais ou das Comissões Regionais de Segurança Alimentar e Nutricional, que atingiram, em algumas escolas, até mais de 60% de aquisição de produtos da agricultura familiar para o PNAE, a exemplo da EE Tranquilino Pinto Coelho, no município de Felizburgo; EE Coronel João da Cunha, no Jequitinhonha; EE Veríssimo Teixeira Costa, em Curral de Dentro; EE Professor Manoel da Rocha Pinto, em Jordânia, dentre outros.

Figura 3: Execução comparada do PNAE em MG (2010, 2014, 2016, 2017, 2018 e 2019)

Fonte: Minas Gerais, SEE, 2018 / SYSMAE.

As iniciativas governamentais que contribuíram para os resultados apontados na Figura 3 nos remetem ao cadastro das ofertas dos agricultores familiares e dos editais de chamadas públicas no Portal de Compras da Agricultura Familiar, apurados em novembro 2017, que foram: a) 3.521 organizações de agricultores familiares cadastrados; b) 3.625 escolas cadastradas; c) 2.321 chamadas públicas registradas. Esses resultados também dependeram de ações complementares implementadas em outros setores, compreendidas como quesito para se viabilizar a compra institucional. Tais ações foram aprovadas após debates e apreciação de suas pautas nos diversos espaços de controle social e de governança da política. Assim, foram aprovadas normas complementares, a exemplo: 1) da Resolução SES/MG nº 6.362, de 08 de agosto de 2018, de autorização sanitária de funcionamento da Secretaria de Estado da Saúde; 2) do Decreto de restrição de determinados tipos de produtos alimentícios nas escolas da Secretaria de Estado de Educação; e da 3) Resolução de ajustes na norma de qualificação do padrão do café adquirido pela Administração Pública Estadual, da Secretaria de Estado de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Seapa), tendo em vista que os parâmetros exigidos aos fornecedores excluíam, de forma estrutural, a participação dos agricultores familiares. A aprovação da Resolução SES/MG nº 6.362/2018, foi importante por garantir, em seu art. 9º, a concessão de licenciamento sanitário, previamente à inspeção sanitária do estabelecimento com atividades classificadas como de baixo risco (microempreendedor individual, empreendimento familiar rural e empreendimento econômico solidário). Esse artigo possibilita a retirada das agroindústrias da informalidade por conta da demora (burocracia) dos licenciamentos e fomenta novos negócios.

A aprovação e a execução do Programa Estadual "Do Campo à Mesa" foram importantes para garantir o escoamento da produção. O programa foi realizado pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário (Seda) e tinha como objetivo apoiar a produção sustentável, a agregação de valor e a comercialização de produtos da agricultura familiar e da reforma agrária. Por meio dele, foram doados kits feiras e caminhões baús isotérmicos. O programa beneficiou 69 municípios e 17 organizações de agricultores familiares. Foram entregues 280 kits feira livre, os quais continham 10 barracas, 20 jalecos, 60 caixas plásticas e duas balanças digitais. Foram entregues para representantes da agricultura familiar de Minas Gerais 26 caminhões baús isotérmicos, os quais possuíam capacidade para transportar até 5,5 toneladas e destinavam-se ao transporte adequado de verduras, hortaliças e produtos processados (MINAS GERAIS, 2018).

Na região de abrangência do Programa Novos Encontros, na média dos cinco territórios, houve aumento de 6% das compras da agricultura familiar para alimentação escolar, em relação ao primeiro semestre de 2017. No que tange ao PNAE, foram organizados, na primeira fase do programa, os cardápios de 297 escolas estaduais, em 31 municípios. Nesse processo, foram adquiridas 695 toneladas de alimentos com 299 variedades. O investimento foi de R$ 3,2 milhões, abrangendo 157 mil alunos (MINAS GERAIS, 2018). Portanto, os resultados ora apresentados decorreram de várias iniciativas, tanto no âmbito da articulação política, quanto no âmbito da qualificação normativa, técnica e de organização das informações.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A implementação da PAAFamiliar em Minas Gerais foi inovadora na gestão pública a ponto de modificar a cultura organizacional e inserir operações extraordinárias nos processos de compras governamentais, em função dos critérios sociais de legitimidade e classificação. A reorganização do PNAE, por meio da fixação de diretrizes estratégicas, também foi inovadora no sentido de assegurar o abastecimento interno com proteção e promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional, com prioridade para as regiões de menor IDH do Estado. A experiência de Minas Gerais reafirmou que a política de compra institucional de alimentos da agricultura familiar deve ser operacionalizada pelos governos, regida por leis (federais e estaduais), porém seguidas de adequações por atos normativos complementares para dar aos gestores públicos segurança em suas ações. A execução da política é de natureza intersetorial e participativa, portanto, sua eficiência depende da existência de espaços de governanças com poderes de legitimar e monitorar a implementação das compras institucionais sobre os gestores públicos.

Nesse contexto, foi primordial a aproximação do Colegiado Gestor ao Consea, Caisan, Cedraf-MG e Assembleia Legislativa de Minas Gerais para pressionar o Estado no sentido de priorizar, implementar e monitorar a execução do PAAFamiliar e do PNAE. Não obstante, a execução da compra institucional exigiu aprendizado e uma maior aproximação entre os compradores (órgãos do estado) e os fornecedores (agricultores familiares), para que os primeiros pudessem entender a forma de vida e de produção dos segundos. Além do movimento político e técnico, a operacionalização da compra institucional ocorreu por meio da produção de informações e mapeamento da oferta e da demanda de produtos da agricultura familiar, disponibilizado para consulta pública.

Por fim, com a implementação da PAAFamiliar e a reorganização do PNAE, Minas Gerais alcançou resultados que motivam investigar o impacto da política na mudança do consumo de alimentos, na geração de renda e qualidade de vida dos agricultores familiares e no desenvolvimento agrário local. Insere-se como mais um desafio de pesquisa – além de demonstrar os impactos da compra institucional sobre a vida dos agricultores familiares –, evidenciar os ganhos socioeconômicos dos municípios e governos, sobretudo, os impactos nas políticas sociais de transferência de renda e na economia municipal e estadual, com aumento das receitas oriundas das transações comerciais.

REFERÊNCIAS

BRUNEL, S. **La nouvelle question alimentaire.** Hérodote, n. 4, p. 14-30, 2008.

CRUZ, B. R. I. **A sustentabilidade econômica e social nas compras públicas de Minas Gerais:** uma análise da Política Estadual de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar–PAAFamiliar. 2018. Disponível em: http://monografias.fjp.mg.gov.br/handle/123456789/2397. Acesso em: 15 fev. 2019.

DARLY, S.; AUBRY, C. **La demande en produits locaux de la restauration collective:** quels liens avec l'offre de proximité dans une région d'agriculture industrielle? Le cas de l'Ile-de-France. Géocarrefour, 2014, vol. 89, no 89/1-2, p. 145-157.

GOMES JR, N. N.; ALY JR, O. Soberania Alimentar e Agronegócio: Notas Além da Porteira. **Retratos de Assentamentos**, 18.2, p. 305-319, 2016.

HOCHEDEZ, Camille. **La mise en place des politiques alimentaires locales dans la région métropolitaine de Stockholm: une gouvernance du malentendu?.** Géocarrefour, 2014, vol. 89, no 89/1-2, p. 115-124.

HUET, F.; CHOPLIN, H. L'économie de fonctionnalité comme économie de coopéraction: le cas du développement de logiciels. **Projectics/Proyéctica/Projectique**, n. 2, p. 111-122, 2012.

MARÉCHAL, G. **Aliment, territoire, santé**: quel impact économique des achats de la restauration scolaire?. DE PROSPECTIVE, E. T. Consommations et pratiques alimentaires durables: analyse de données nationales issues d'enquêtes d'opinion.

MATTEI, L. O papel e a importância da agricultura familiar no desenvolvimento rural brasileiro contemporâneo. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 45, n. 5, p. 83-92, 2014.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário. **Resolução SEDA nº 01**, de 25 de maio de 2015b. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

MINAS GERAIS. **Decreto n° 45.902**, de 27 de janeiro de 2012a. Dispõe sobre o Cadastro Geral de Fornecedores – CAGEF –, previsto no art. 34 da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e regulamenta a Lei nº 13.994, de 18 de setembro de 2001, que institui o Cadastro de Fornecedores Impedidos de Licitar e Contratar com a Administração Pública Estadual – CAFIMP. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.

MINAS GERAIS. **Lei nº 20.608**, de 7 de janeiro de 2013c. Institui a Política Estadual de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAAFamiliar. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

MINAS GERAIS. **Lei nº 22.911**, de 12 de janeiro de 2018b. Altera a Lei nº 20.608, de 7 de janeiro de 2013, que institui a Política Estadual de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAAFamiliar. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.

MINAS GERAIS. **IV Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional 2018/2020**. Câmara Intergovernamental e Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional, Governo de Minas Gerais. 2018. Disponível em: http://conseaminas.blogspot.com/p/publicacoes_6.html. Acesso em: 10 fev. 2019.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 46.712**, de 29 de janeiro de 2015a. Regulamenta a Lei nº 20.608, de 7 de janeiro de 2013, que institui a Política Estadual de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAAFamiliar. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 47.337**, de 12 de janeiro de 2018a. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento de Minas Gerais. **Perfil da Agricultura Familiar de Minas Gerais. Governo do Estado de Minas Gerais.** Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de Minas Gerais, Governo de Minas Gerais, 2014.

MOATI, P. Cette crise est aussi celle de la consommation. **Les temps modernes**, n. 4, p. 145-169, 2009.

OLIVIER DESARDANJ. P. **La crise alimentaire au Niger**, Afrique Contemporaine, De Boeck Université, n° 225.

RODRIGUES, M. I. A.; BESERRA, J.Compras públicas sustentáveis: uma análise a partir do tripé da sustentabilidade. *In*: LIMA, L. L.; RODRIGUES, M. I. A. (org.). **Campo de públicas em ação**: coletânea em teoria e gestão de políticas públicas. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2017. p. 83-114.

SAMBUICHI, R. H. R. *et al*. Compras públicas sustentáveis e agricultura familiar: a experiência do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). *In:* SAMBUICHI, R. H. R; SILVA, A. P. M.; OLIVEIRA, M. A. C.; SAVIAN, M. (org.). **Políticas agroambientais e sustentabilidade**: desafios, oportunidades e lições aprendidas. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2014.

SEIDL, Renata Aparecida. **L'agriculture écologique comme qualité de vie des agriculteurs**: approche comparative entre deux régions métropolitaines en France et au Brésil. 2016. Thèse de doctorat. Université Paris 10. Disponível em: https://www.theses.fr/2016PA100103. Acesso em: 20 fev. 2019.

SEN, A. (1981). **Poverty and Famines**: an Essay on Entitlement and Deprivation. Oxford: Clarendon Press, 2008.

Capítulo 10

EL CASO DE LAS COMPRAS PÚBLICAS A PARTIR DE LA INICIATIVA ESCUELAS SOSTENIBLES EN COSTA RICA

Marianela Zúñiga-Escobar
Cátia Grisa
Gabriela Coelho-de-Souza

INTRODUCCIÓN

En el marco de la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre 2025 (IALCSH), durante los años 2014 al 2018, la cooperación del Gobierno de Brasil y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) desarrollaron la iniciativa Escuelas Sostenibles en Costa Rica. Esta consistió en una metodología diseñada para el contexto de la región Centroamericana, como parte del proyecto "Fortalecimiento de los Programas de Alimentación Escolar Sostenibles".

La iniciativa Escuelas Sostenibles se creó con el fin de apoyar la reducción del hambre, contribuir con la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) y promover la educación alimentaria de los estudiantes. Además, la estrategia apuntaba hacia una perspectiva de desarrollo local, por medio de la participación de los agricultores familiares, esperando que, en el mediano y largo plazo, los programas de alimentación sostenibles podrían contribuir con el Derecho Humano a la Alimentación (DHA) y el Desarrollo Sostenible (DHS) (FAO, 2013a).

Durante la implementación de proyectos piloto de la iniciativa Escuelas Sostenibles en Costa Rica, las compras directas de alimentos a la agricultura

familiar para la alimentación escolar, lograron un interés particular por parte de los actores involucrados. Esta situación centró la atención en dos programas existentes y con amplia trayectoria en el país, como es el caso del Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente (PANEA) del Departamento de Programas de Equidad (DPE) del Ministerio de Educación Pública; así como el Programa de Abastecimiento Institucional (PAI) del Consejo Nacional de Producción (CNP). Los principales retos se concentraban en la complejidad que propone la articulación de acciones públicas intersectoriales y las implicaciones que representa la relación entre consumidores y agricultores como instrumento de desarrollo, para la gobernanza de los sistemas alimentarios (SONNINO; MARSDEN; MORAGUES-FAUS, 2016).

La SAN, desde un enfoque sistémico, tiene el potencial de orientar los procesos de gobernanza para el desarrollo, con una perspectiva humana y sostenible. Esto es esencial ante la actual fragmentación de los sistemas alimentarios, los cuales han sido orientados por acciones sectoriales que generan una desconexión entre la producción y el consumo de alimentos. Asimismo, pautado por acciones gubernamentales que, al validar un sistema económico dominante, trata a los alimentos como mercancías.

Este capítulo presenta el análisis de la gobernanza de la seguridad alimentaria y nutricional desde el enfoque sistémico. Para ello, se presentan los principales hallazgos de investigación sobre el proceso de las compras públicas de alimentos de la agricultura familiar para la alimentación escolar en Costa Rica, como parte de la iniciativa Escuelas Sostenibles. Dicha investigación fue realizada en el marco de la Tesis de Doctorado titulada: “Enfoque sistémico de la seguridad alimentaria y nutricional aplicado a la gobernanza de la inserción de alimentos producidos por la agricultura familiar en la alimentación escolar” (ZÚÑIGA-ESCOBAR, 2019). Se trata de una investigación cualitativa que parte del involucramiento de diversos actores, los cuales formaron parte de la iniciativa Escuelas Sostenibles, durante el periodo de los años 2014 al 2018[1].

Se realizaron 46 entrevistas semiestructuradas dirigidas a cocineras de los comedores escolares, agricultores familiares, académicos, cooperantes, formuladores de políticas y encargados de la gestión estratégica en instituciones públicas. También, se realizaron tres grupos de discusión participativos, uno con-

1 Agradecimientos: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)/ Bolsa de estudos do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da UFRHS/Oficina de Asuntos Internacionales (OAICE) de la Universidad de Costa Rica (UCR)/ Organización de Estados Americanos (OEA) – fontes de financiamento.

formado por actores que operan desde el nivel central y dos grupos de discusión en el nivel local. Estos últimos se realizaron en las localidades de Frailes de Desamparados (Región Central) y en Coto Brus (Región Brunca), por tratarse de los dos primeros proyectos piloto de la iniciativa Escuelas Sostenibles en Costa Rica. La información fue grabada, transcrita y analizada por medio del software NVIVO.

En la primera parte de este capítulo se presenta una descripción sobre la implementación de la iniciativa Escuelas Sostenibles en Costa Rica. La segunda parte incluye referenciales teóricos que son necesarios para el abordaje de la gobernanza de iniciativas de SAN. Posteriormente, se presentan los resultados de la iniciativa, a partir de un análisis de cuatro principios que constituyen el enfoque sistémico de la SAN: el principio integral, el integrador, la intersectorialidad y la participación. Para concluir se presentan las consideraciones finales.

LA IMPLEMENTACIÓN DE LA INICIATIVA ESCUELAS SOSTENIBLES EN COSTA RICA

La iniciativa Escuelas Sostenibles se desarrolló mediante una metodología basada en el Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) de Brasil y, para el caso costarricense, incluyó seis componentes durante su implementación. Estos componentes fueron: i) la articulación intersectorial y participación social, ii) la educación alimentaria y nutricional por medio de la huerta escolar pedagógica, iii) la mejora de infraestructura del comedor escolar, iv) adopción de menús adecuados, saludables y de acuerdo con la cultura local y, v) las compras directas de alimentos a la agricultura familiar local.

Primero se inició con el proceso de desarrollo de capacidades humanas y técnicas, para la implementación de programas de alimentación escolar (FAO/ MEP/ BRASIL, 2017). Este proceso consistió en la realización de reuniones locales informativas, sesiones de trabajo interinstitucional, giras para conocer la experiencia en Brasil y la asistencia al Curso Semipresencial de Alimentación Escolar: Desarrollo de Programas Sostenibles a partir del Caso Brasileño (FAO/ MEP/ BRASIL, 2017). De acuerdo con la FAO/MEP/ BRASIL (2017), estas acciones posicionaron el modelo brasileño como una referencia, concientizaron y sensibilizaron sobre la importancia de la alimentación escolar, su aporte al desarrollo sostenible, la promoción de una alimentación saludable y la compra de productos a la agricultura familiar (ZÚÑIGA-ESCOBAR, 2019).

Curso Semipresencial de Alimentación Escolar incluyó conceptos principales relacionados con la SAN, el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada (DHAA) y formas de promover Programas de Alimentación Escolar Sostenible (FAO/MEP/ BRASIL, 2017). Aunque el tema del abastecimiento institucional y de la alimentación escolar cuenta con larga trayectoria en el país, los cursos promovieron la reflexión desde una perspectiva más integral. Existen opiniones diversas de las personas que participaron de los cursos, entre éstas las indicadas por Zúñiga-Escobar (2019):

> Prácticamente este primer curso fue a nivel central, luego se involucraron también actores de municipalidades, de niveles regionales y locales. Entonces eso de los cursos fue muy importante, yo siento que eso fue lo que le dio mucha fortaleza y compromiso. Es importante ese tipo de cursos para que las personas se sensibilicen y ver el trabajo que se está realizando, aunque sea a nivel local, porque afecta a nivel central (Actor 2, 2017).
>
> Para nosotros no es un tema nuevo, en realidad en los años 80 el país tuvo grandes adelantos en ese campo, las compras públicas estaban bien impulsadas y se le daba importancia a la producción nacional. Es después que se implementan medidas de tipo neoliberal y se impulsa la apertura de mercado, cuando empezamos los productores entonces a perder este espacio y a ser invadidos por los grandes negocios, como se puede hablar de Walmart, etc, que contaron con el apoyo y la apertura de los gobiernos de turno de ese tiempo para acá (Actor 3, 2017).

En un segundo momento, la iniciativa Escuelas Sostenibles promovió la articulación interinstitucional para ejecutar el proyecto en tres niveles principales. En el nivel político a partir de un Comité Estratégico Nacional de Alimentación Escolar con participación de ministros/as o viceministros/as y presidentes ejecutivos de las instituciones involucradas, establecido para fortalecer la toma de decisiones que permitiría la ejecución multinivel.

Eran parte de este Comité, los jerarcas de instituciones como el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), Consejo Nacional de Producción (CNP), Ministerio de Salud (MS) y como parte de este la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición (CEN) y Centros Infantiles de Atención Integral (CINAI), el Instituto Nacional de Desarrollo Rural (INDER), Ministerio de Educación Pública (MEP) y el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). Además, se estableció el Comité Técnico Nacional de Alimentación Escolar (nivel técnico de articulación) liderado por la FAO y en el que participaron representantes de esas mismas instituciones, además de Japan International Agency Cooperation (JICA).

Las actividades principales de dicho Comité fueron: la coordinación, la articulación interinstitucional y la articulación entre actores; el control y seguimiento de acciones; la asistencia técnica y capacitación; y el fortalecimiento de políticas públicas en el tema de alimentación infantil (por medio del Proyecto de Ley General de los Programas Estatales de Alimentación y Nutrición de la Niñez y Adolescencia Nº 18.936) y agricultura familiar.

Como tercer momento, la implementación de la iniciativa Escuelas Sostenibles buscaba implementar los seis componentes que proponía la metodología; sin embargo, algunos tuvieron más limitaciones que otros. Según la FAO/MEP/-BRASIL (2017, pp. 20), el proyecto buscaba generar sinergia y complementariedad entre las entidades participantes, tanto a nivel nacional como regional y local, y de éstas con los beneficiarios. Esto, mediante una estrategia que enfatizara en su carácter participativo, descentralizado e interinstitucional, que permitiera el diálogo, la discusión y el acuerdo de acciones a seguir para el fortalecimiento de la alimentación preescolar (CEN-CINAI), escolar y la agricultura familiar.

En mayo del año 2016, cuando ya se había avanzado en la implementación de los proyectos piloto en el nivel local, se formalizó el trabajo articulado entre diversas instituciones, mediante un Convenio de Cooperación[2] entre el Ministerio de Educación Pública (MEP), el Ministerio de Salud (MS), el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el CNP, el INDER, la Dirección Nacional de CEN CINAI y la FAO. El objetivo del Convenio era generar procesos de trabajo interinstitucional e intersectorial, que contribuyan a la propuesta y fortalecimiento de políticas públicas de la alimentación y nutrición para niños y niñas en edad preescolar y escolar en Costa Rica, especialmente en aquellas zonas con mayor índice de pobreza. Y en cuanto al plazo de vigencia y prórrogas de dicho convenio, fue establecido para un periodo de dos años, pudiendo prorrogarse hasta por dos periodos iguales, manifestación que tendría que presentarse por escrito, dentro de los 90 días naturales anteriores a su vencimiento (ZÚÑIGA-ESCOBAR, 2019).

En este Convenio se incluyó responsabilidades institucionales sin que implicara compromisos financieros específicos para ninguna de las partes, pero sí, comprometía los recursos con los que cada institución cuenta según sus funciones y competencias. En el Convenio se estableció el nombramiento de representantes de cada institución para formar parte del Comité Técnico Nacional, nombrados por los jerarcas de cada institución, con el fin de que estos fueran

---

2 Convenio de Cooperación CC001-PNAE/CRC aprobado por el Despacho de la Ministra de Educación de Costa Rica y registrado en el Ministerio de Educación Pública conforme a los términos y condiciones del oficio UAI-094-2016

informantes en sus instituciones acerca del cumplimiento de las actividades estipuladas en dicho convenio.

En el nivel local, la experiencia fue operacionalizada por medio de la implementación de los dos proyectos piloto en Frailes de Desamparados y en Coto Brus. Para el caso de Frailes de Desamparados, se planearon reuniones con los diferentes actores que podrían tener vinculación. Así, hubo participación, principalmente de los miembros del Centro Agrícola Cantonal de Frailes de Desamparados y de la oficina local del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Como se indica en Zúñiga-Escobar (2019) En algunos casos se realizaron reuniones integrando a miembros de la municipalidad de Desamparados y del Ministerio de Salud; sin embargo, como muchas de las oficinas de las instituciones gubernamentales se encuentran alejadas del distrito, no se contó con un espacio de articulación formal para organizar las acciones. En este caso, para el grupo de discusión se convocó a las personas de las instancias que formaron parte de la estrategia inicialmente y que continuaron implementando el proceso, entre ellos representantes del CAC de Frailes, la directora del centro educativo y una de las familias agricultoras.

En Coto Brus las acciones se realizaron por medio del Comité Sectorial Local (COSEL) que ya existía en la localidad. El COSEL es una instancia integrada por los Jefes o encargados de oficina local o representantes institucionales del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) como ente rector, Consejo Nacional de Producción (CNP), Instituto de Desarrollo Rural (INDER), Servicio Fitosanitario del Estado (SFE), Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA), Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), Instituto del Café de Costa Rica (ICAFE), Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) y la Municipalidad de Coto Brus. Como parte de las organizaciones de productores participó el Centro Agrícola Cantonal de Fila Guinea (CACFG), el Consejo de Desarrollo Agropecuario de Coto Brus (CODAGRO), y un representante del Comité Cívico Agropecuario de Coto Brus, además de representantes de proyectos agropecuarios específicos que la FAO desarrolla en el Cantón (MAG-POI, 2016, p. 18).

Estos proyectos proporcionaron potencialidades y limitaciones que definieron la efectividad del proceso de inserción de alimentos producidos por familias agricultoras, en la alimentación escolar. En éste, las dinámicas de abastecimiento alimentario escolar establecieron dos mecanismos diferentes para el abastecimiento, que fueron los siguientes (ZÚÑIGA-ESCOBAR, 2019):

1. En el caso de Frailes de Desamparados, la Junta Escolar o Administrativa realizó la compra directa de los alimentos al Centro Agrícola Cantonal de Frailes de Desamparados (CACD). Esto, como un caso de excepción a la Ley de Contratación Administrativa y apoyado por el Convenio interinstitucional y de la FAO, al tratarse de uno de los proyectos piloto.
2. En el caso de Coto Brus, la Junta Escolar o Administrativa realizó la adquisición de alimentos por medio de la compra directa al Programa de Abastecimiento Institucional del CNP, el cual tiene como parte de su lista de proveedores al Centro Agrícola Cantonal de Coto Brus (CACCB).

Ambos proyectos piloto permitieron identificar desafíos de gobernanza, a partir de dos alternativas de compras públicas de alimentos producidos por familias agricultoras para la alimentación escolar. Sin embargo, al tratarse de experiencias que se espera contribuyan con la SAN de la población, se hace necesario contemplar un abordaje sistémico, como se explica en el siguiente apartado.

LA GOBERNANZA EN INICIATIVAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

Recientemente el término de gobernanza se ha utilizado como respuesta a las principales limitaciones de los modelos institucionales, que hasta entonces habían sido dirigidos a temas como el desarrollo rural, la agricultura y la alimentación en la Región de América Latina y el Caribe, así como en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (FAO, 2014). En el caso de la gobernanza de la SAN, esta ha sido asociada “con reglas y procesos formales e informales, por medio de los cuales actores públicos y privados articulan sus intereses, y toman, implementan y sostienen decisiones para lograr la seguridad alimentaria y nutricional (en el nivel local, nacional, regional y global)” (FAO, 2011, p. 6).

Según Guzmán (2013), el concepto de gobernabilidad algunas veces puede contraponerse, superponerse, ser semejante y se utiliza indistintamente al término de gobernanza; no obstante, como lo indica la autora:

> La gobernanza da una idea de mayor movimiento. Uno de los actores claves, sin duda, es el Estado, o mejor dicho, el gobierno y las instituciones públicas. Pero claramente solo es un actor más. Gobernanza da la idea de relación, de movimiento, que vincula a las autoridades públicas con la ciudadanía, pero que dé cuenta de las relaciones múltiples entre los grupos de población, cómo interactúan, qué logran, hacia dónde se encaminan. En este sentido, tampoco presupone autoridades públicas homogéneas, que tienen objetivos claramente establecidos, va más allá, al dar cuenta de una mayor complejidad, hay contradicciones no solamente en los intereses que defienden los distintos actores de la comunidad civil, sino también entre los de la comunidad política" (GUZMÁN, 2013, p. 37).

Tanto la perspectiva de Guzmán, como los postulados sobre gobernanza de la SAN indicados por la FAO, se refieren a la forma en que interactúan los actores o grupos de población en relación con el tema de las políticas públicas. En este caso, la idea de participación social, como parte constitutiva de la gobernanza, se localiza de forma central en su análisis por tener que ver con las relaciones entre el gobierno y la sociedad (ZÚÑIGA-ESCOBAR, 2019).

Para contextualizar el análisis de la gobernanza que se espera de una iniciativa de SAN, es necesario contemplar que se refiere a un abordaje sistémico. A pesar de que no existe una metodología específica para el análisis acciones de SAN desde el enfoque sistémico, se sabe que su naturaleza es compleja. Esto sucede porque la noción de SAN es una construcción no acabada; además, por el hecho de estar relacionada con referenciales como el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada (DHAA), la Soberanía Alimentaria y la promoción del Desarrollo (BURLANDY; MAGALHÂES; MALUF, 2006).

En el caso de este estudio, se trata de atender problemáticas alimentario-nutricionales, desde una visión que contempla la complejidad de los hechos como se presentan en la realidad y estableciendo conexiones entre la producción y el consumo de alimentos. Para eso, existen varios principios que se constituyen como una base para comprender lo que implica la gobernanza de estrategias en SAN, a fin de abordar y acercarse a la realidad de forma sistémica.

Un primer principio es la intersectorialidad, la cual se refiere a la relación entre diversos sectores gubernamentales (CUNILL-GRAU, 2014, p. 6-7). En este caso el significado de sector remite a las especialidades del conocimiento que se expresan en el aparato gubernamental a través de la organización funcional por sectores como educación, salud, agricultura, etc. De acuerdo con Burlandy *et al.* (2015), esta característica de intersectorialidad es esencial y distintiva del enfoque sistémico de la SAN, asentada en la comprensión de que la problemática alimentaria abarca varias dimensiones entre sí.

El segundo principio es la participación, pues ya ha sido demostrado que las acciones de SAN que aseguran la participación de las personas que se encuentran involucrados en determinada problemática, tienen mayores posibilidades de encontrar soluciones (OPS/INCAP, 2002). Además, esa participación se considera de forma multinivel, ya que las situaciones afectan al individuo, la familia, la comunidad, al país, la región o el nivel global (MORÓN; SCHEJTMAN, 1997).

El tercer principio se refiere al carácter integrador que define la necesidad de interrelacionar los pilares de la SAN: disponibilidad, acceso, consumo y utilización biológica de los alimentos, en las estrategias o acciones (INCAP, 2016; COSTA RICA/MS, 2010).

Como cuarto principio, se espera que las acciones de SAN sean integrales. Esto es, que aborden las temáticas de forma multidimensional, considerando aspectos sociales, ambientales, nutricionales, económicos, políticos, culturales y éticos (RODRÍGUEZ *et al*., 2018), que requieren de la intersectorialidad y multidisciplinariedad para su ejecución (VALENTE, 2002; MALUF, 2007).

A continuación, se presentan los resultados a partir del análisis de cada uno de los principios de la SAN mencionados.

EL PRINCIPIO DE INTERSECTORIALIDAD

La conformación del Comité Estratégico Nacional y del Comité Técnico Nacional de Alimentación Escolar creados para el desarrollo estratégico de la iniciativa, a partir de la representación de diversos actores de las instituciones públicas, permitió avances importantes hacia la intersectorialidad. Sin embargo, de acuerdo con las manifestaciones de los actores entrevistados, muchas de las acciones correspondían a experiencias de articulación promovidas desde un sector, o en algunos casos, de forma multisectorial. Según Leão y Maluf (2012), esto sucede cuando algunos de los sectores participantes identifican actividades o directrices que son prioritarios en su ámbito de actuación, con la finalidad de alcanzar un objetivo más amplio. Sin embargo, no se logró trabajar desde la intersectorialidad, porque los diversos sectores no llegaron a construir de forma conjunta un proyecto integrado que transcienda las acciones sectoriales, ni tampoco lograron tener impacto en las diversas dimensiones (LEÃO; MALUF, 2012).

Aunque existió una mayor aproximación (que las que existían anteriormente) entre actores de diferentes sectores, incluso algunos de ellos que nunca habían trabajado de forma conjunta como el MAG y el MEP, en la mayoría de los

casos, estos continuaron trabajando en sus propias actividades o directrices. Aún así, a pesar de haber ocurrido en un ambiente tradicionalmente sectorial, se generaron experiencias de articulación que pueden ser consideradas como avances hacia la intersectorialidad (ZÚÑIGA-ESCOBAR, 2019).

Por su parte, los actores del MEP y del CNP que formaban parte del Comité Técnico Nacional y del Comité Estratégico Nacional, integraron una subcomisión de trabajo para articular acciones estratégicas y técnico-operativas. Esto permitió que se identificaran algunos caminos para promover y permitir la inclusión de alimentos de la agricultura familiar en la alimentación escolar. Dentro de los resultados, se logró la coordinación entre el Programa de Abastecimiento Institucional (PAI) y del Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente (PANEA). En este caso, el MEP instituyó una directriz nacional para que las Juntas escolares compraran los alimentos de forma directa al PAI, en atención al Art. 9 de la Ley N° 8700.

La articulación sectorial entre el MEP y el CNP también se favoreció por la necesidad de compartir información. Repetto (2005) indica que algunas de las alternativas que estimulan la coordinación asociada a la sinergia entre sectores, tienen que ver con el flujo de información, los instrumentos o mecanismos de gestión administrativa, y el financiamiento o la autoridad para tomar decisiones fundamentales. En el caso de este estudio, el CNP tenía la capacidad de contar con información sobre las compras públicas que realizaban las Juntas, así como conocer el destino de la inversión de los recursos públicos (Asignados por el MEP y por el FODESAF (Ley n° 5662)) destinado para la compra de alimentos en los comedores estudiantiles. En el caso del MEP, se beneficiaba de tal información proporcionada por el CNP para tener cierto control de la utilización de los recursos, siendo los procesos de monitoreo y control, una de las mayores carencias del PANEA.

La articulación entre el PAI y el PANEA dejó en evidencia desafíos que aún son necesarios para lograr una efectiva gestión pública integral. Como consecuencia, posterior a la articulación institucional entre el CNP y el MEP, surgieron varios conflictos operativos que pusieron en desventaja las competencias del CNP para atender la demanda. Estos problemas, principalmente vinculados al abastecimiento, fueron relacionados con la gestión únicamente del CNP; sin embargo, aunque el proceso demandaba más allá de una sola institución, no hubo una adecuada intersectorialidad para lograrlo.

Otro proceso de articulación institucional que representó un avance hacia la intersectorialidad es el caso del control y seguimiento del Programa de Huertas Escolares en los centros educativos, para fortalecer su función pedagógica. La interdependencia de recursos, permitió a los actores del MAG y del MEP implementar acciones para promover la coordinación que demandaba la gestión técnica y operativa del Programa. Esta tuvo como base el aporte del MEP con recursos de infraestructura y financiamiento para los insumos de la construcción de las huertas y, por parte de los actores del MAG, el aporte de recursos cognitivos para la capacitación o asistencia técnica en el tema de producción de alimentos en las escuelas (ZÚÑIGA-ESCOBAR, 2019).

De acuerdo con lo estipulado por Repetto (2005), la coordinación entre el MEP-CNP y MEP-MAG, se estableció a partir de sinergias i) cognitivas, las cuales se establecen durante el intercambio de conocimiento; ii) de procesos y actividades para implementar acciones estratégicas; iii) de recursos en cuanto al financiamiento destinado y, iv) de autoridad que tiene que ver con las decisiones políticas que los actores generaron para poder articular las acciones (ZÚÑIGA-ESCOBAR, 2019).

Por su parte, las acciones conjuntas que se establecieron por medio de actores gubernamentales representantes de sectores diferentes, principalmente en el proceso de abastecimiento, se consideran un nivel de coordinación positiva y un avance hacia la integración de políticas. Según Peters (2002), la coordinación positiva ocurre cuando hay un reconocimiento de los actores y de la disposición para cooperar. No obstante, el principio de intersectorialidad debe avanzar hacia una estrategia de gobierno desde el enfoque sistémico.

Como se indica en Zúñiga-Escobar (2019), aunque fueron creados convenios y directrices a partir de las experiencias de la estrategia, la estructura legal existente prevaleció en la mayoría de las decisiones, y muchas veces, más visible que las acciones o ideas emergentes e innovadoras que podrían surgir como parte de la estrategia. Esto dificultó realizar cambios al sistema institucional en respuesta de las necesidades operacionales. Aunque los actores identificaron formas diferentes de hacer las cosas y propusieron alternativas de solución, comentaron que cuesta mucho llevarlas a la práctica, porque antes deben ser legalizadas e institucionalizadas, o ser parte de algún acuerdo internacional del que se está siendo parte.

EL PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN

La participación hace referencia al involucramiento de actores de la sociedad civil. De acuerdo con Castro y Quesada (2016, p.16), la participación ciudadana es sin duda es la base fundamental de la vida en democracia, al ser el medio por el cual la ciudadanía se hace presente en la toma de decisiones de los asuntos públicos.

En Costa Rica, a pesar de la existencia de normativas y elementos que podrían favorecer una gobernanza caracterizada por la participación, estos no son utilizados como se debería y su implementación es escasa. Por ejemplo, en el caso de la Ley 8801, esta promueve la descentralización y mayor autonomía municipal, en donde la participación local es clave. A su vez, en la Constitución Política, el Artículo 9 establece que "El Gobierno de la república es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable. Lo ejercen el pueblo y tres poderes distintos e independientes entre sí: El Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial".

En la iniciativa Escuelas Sostenibles la participación de los agricultores y de las cocineras de los comedores escolares, estuvo afectada por la falta de promoción de espacios de incidencia en el nivel local; en este caso, más que la existencia o no de un espacio de articulación, es la falta de oportunidades que éstos ofrecen para la deliberar.

De acuerdo con Leão y Maluf (2012), en el diseño, evaluación y monitoreo de las políticas públicas debe existir un acompañamiento desde la perspectiva de los derechos humanos, pues tiene que ver con la democracia, al colocar la dignidad del ser humano en el centro de las discusiones sobre políticas públicas y en las relaciones entre el gobierno y la sociedad civil. Por tanto, cuando se considera el principio de participación en la gobernanza de la SAN, se incorpora la perspectiva de los derechos humanos. Así, si la SAN se relaciona con la promoción del desarrollo (BURLANDY *et al*., 2006), esta debe preocuparse de si la concepción de seres humanos que está implícito en la idea de desarrollo sostenible es lo suficientemente amplia (SEN, 2010). De acuerdo con Sen: "No solo somos *pacientes*, cuyas necesidades requieren atención, también *agentes*, cuya libertad de decidir cuáles son sus valores y cómo buscarlos puede extenderse mucho más allá de la satisfacción de nuestras necesidades" (SEN, 2010, p. 65).

En el caso de la iniciativa aquí analizada es necesario repensar y revalorar los espacios de debate para la toma de decisiones con la participación de la sociedad civil. Las acciones que se llevaron a cabo para optimizar la parti-

cipación de las personas intentaron responder a demandas sociales y algunas veces fueron consideradas como asistencialismos. Sobre el tema, Fernández *et al*. (2014) indican que en el país las políticas relacionadas al sector agroalimentario y la salud aún no han dado el salto cualitativo necesario para el abordaje integral de los problemas alimentario-nutricionales, bajo un enfoque de la alimentación como derecho humano. Por el contrario, la adopción del modelo de desarrollo que apuesta a la apertura económica y comercial en el país deja marginadas las acciones vinculadas con el derecho humano a la alimentación, o estas son planteadas como acciones contenciosas para responder a demandas sociales y asistencialismo.

La participación de actores de la academia estuvo representada por cuatro personas, quienes actuaron de forma más independiente y ausente en los espacios de articulación. Según IPES-Food (2018), este involucramiento es importante para reformar los sistemas alimentarios, al ir más allá de la transmisión del conocimiento de los científicos a los formuladores de políticas. En este caso, más bien tiene que ver con un flujo de conocimiento multidireccional entre los mundos de la ciencia, la política y la práctica, donde cada parte de este vínculo se encuentre informado por los otros dos.

Además, los actores académicos pueden rescatar la noción de conjunto, participación y relacionamiento con la realidad. Su participación en los espacios de articulación puede promover la consolidación de vínculos entre estos actores con otros gubernamentales y de la sociedad civil, para que sus proyectos sean secundados por una mayor articulación, que permita la trascendencia de las acciones (ZÚÑIGA-ESCOBAR, 2019).

En el caso de los actores de la cooperación técnica, estos tuvieron un protagonismo particular en la iniciativa, tanto por el hecho de que la FAO liderara la implementación de Escuelas Sostenibles, como por el involucramiento de otros actores consultores de la FAO que participaban de otros proyectos que tenían vinculación.

El hecho de que un representante de la FAO asumiera la coordinación del Comité Técnico Nacional de Alimentación Escolar, representó un vínculo importante de articulación; sin embargo, también generó incertidumbre en cuanto a la sostenibilidad del proceso a futuro, cuando terminara la consultoría técnica. Desde la creación del Comité Técnico Nacional de Alimentación Escolar, al término de implementación de la iniciativa Escuelas Sostenibles (a finales del año 2017), la coordinación de este espacio de articulación no lo asumió ninguno de los otros actores gubernamentales que participaron en representación de las

instituciones. Esta situación afectó la sostenibilidad y consolidación del Comité Técnico Nacional como espacio formal de articulación nacional. Por el contrario, después de terminado el periodo de la cooperación, el comité dejó de funcionar.

EL PRINCIPIO INTEGRADOR

La perspectiva sistémica permite analizar el abastecimiento de los alimentos, comprendiendo que este se incluye en un conjunto de procesos que van más allá del acto de comercialización agrícola tratada en los textos tradicionales (BELIK; ALMEIDA, 2018). Esto ocurre al aplicar el principio integrador para entender que cualquiera de los procesos que forman parte de la cadena agroalimentaria, requiere de un abordaje que implica analizarlo desde la disponibilidad, el acceso, el consumo y la utilización biológica de los alimentos. De esta forma, dicha acción se logra ver como parte del sistema alimentario e interrelacionada con los otros procesos incluidos en la cadena agroalimentaria. Así, el abastecimiento, como cualquier otra práctica, determina y está determinada por un conjunto de otras prácticas que se relacionan con los alimentos.

Al preguntarles a los 46 actores entrevistados ¿Cuál es el objetivo de la iniciativa Escuelas Sostenibles en la que usted participa?, se obtuvo respuestas de 25 personas (54,3%) que hicieron alusión a aspectos sobre producción, comercialización y abastecimiento de los alimentos. Entre sus respuestas fueron sobresalientes los temas sobre mejorar la producción local, mejorar la comercialización que realizan los productores, acceder al mercado para productos locales, tener un mercado estable para la producción, tener acceso al mercado de abastecimiento institucional, promover la diversificación productiva, producir de manera rentable, generar ingresos para la agricultura familiar, generar sustentabilidad económica para la agricultura familiar y abastecer de alimentos a las escuelas.

En el caso de aspectos relacionados con el consumo y utilización biológica de los alimentos, solamente cuatro personas (8,7%) los mencionaron al indicar acerca de la importancia de consumir alimentos locales, de mejorar la calidad de los alimentos, mejorar el estado nutricional de los escolares y fomentar la educación nutricional por medio de las huertas estudiantiles. Del resto de actores, siete (15,2%) mencionaron la importancia de aspectos como la producción, comercialización, abastecimiento y consumo de los alimentos, incluyendo una perspectiva más. Tres (6,5%) de las personas entrevistadas, relacionaron el proceso con objetivos más amplios que incluían la concepción del desarrollo

local y territorial, y dos personas (4,3%) indicaron el tema de fortalecimiento de políticas públicas de alimentación escolar, de SAN y de agricultura familiar.

El tema de consumo de los alimentos no fue destacado entre los actores involucrados, a pesar de que la estrategia contemplaba el tema de la alimentación escolar. De acuerdo con uno de los actores participante del Comité Técnico Nacional (ZÚÑIGA-ESCOBAR, 2019):

> El objetivo principal ha sido el tema de la venta de la agricultura familiar y esa es la parte de la que todo el mundo habla. Como en segundo o tercer lugar, de los estudiantes como individuos que tengan algún problema de consumo. Pero creo que también, mucho se debe a la visión de cada persona, porque casi todos los que están en el Comité Técnico tienen la visión más agrícola y siempre llega como a segundo plano la parte nutricional (Actor 4, 2017).

Portilho y Barbosa (2016) indican que en los estudios que acostumbran enfocarse en temas relativos a la producción rural y los conflictos relacionados a esta, el consumo de los productos agrícolas recibe poca atención. Para estas autoras, en esos estudios, las prácticas de consumo y el propio consumidor suelen tratarse como el eslabón final del proceso productivo y, esta situación desconecta la relación del consumo con el resto de los procesos.

Durante la implementación de la estrategia existieron esfuerzos por reposicionar la agricultura familiar, pero estos no estaban lo suficientemente relacionados con la nutrición, es decir, desde una concepción más sistémica. Por el contrario, el problema de la obesidad infantil fue un tema escasamente abordado, aunque tuvo cierto destaque en las narrativas de las normativas relacionadas a ella (Proyecto de Ley de los Programas Estatales de Alimentación y Nutrición de la Niñez y Adolescencia Nº 18.936, Convenio interinstitucional, iniciativa Escuelas Sostenibles y otros de tipo formal), las acciones realizadas no llegaron a atender directamente el problema.

Para el caso del escenario escolar, Kunkel y Teo (2016) indican que este, al ser un ambiente favorable a la alimentación saludable, envuelve diversos factores además del desarrollo de acciones de educación alimentaria y nutricional. Entre los factores se puede mencionar la calidad de la alimentación disponible; adecuación de la estructura física; el establecimiento de horarios adecuados y de las rutinas alimentarias; el estado y apariencia de los utensilios para comer; prácticas alimentarias saludables; hábitos de higiene; asegurar un espacio agradable y acogedor que asegure el establecimiento de valores, socialización

e interacción; regular el nivel de ruido, iluminación, apariencia, colores y limpieza en el comedor, entre otros. Un aspecto fundamental es dar atención a la importancia de la comensalidad, la cual muchas veces se ve perjudicada en el ámbito de los centros educativos, por la precarización del ambiente alimentario y de prestar mayor atención a los aspectos de calidad sanitaria, por encima de formas de valorizar la convivencia (KUNKEL *et al*., 2016).

EL PRINCIPIO INTEGRAL

El principio integral permite percibir la multidimensionalidad de la SAN que es necesaria para abordar iniciativas con tal enfoque. En el caso de esta investigación fueron analizadas las acciones realizadas por los actores, tomando como base si se trataba de acciones que aportan a las dimensiones nutricional, ambiental, ética, sociocultural, económica o política, propuestas por Rodríguez *et al*. (2019).

De acuerdo con IPES-Food (2018, p.8), para analizar sistemas alimentarios sostenibles es necesario dar atención en los sistemas alimentarios en su conjunto. En el caso de los resultados de este estudio, hubo ausencia de acciones relacionadas con la dimensión ambiental. Aunque esta es considerada una dimensión imprescindible porque permite proveer de los recursos esenciales para la vida, entre ellos los alimentos, estuvo escasamente representada en las acciones que los actores contemplaron en la iniciativa. En este caso, no hubo actores que estuvieran directamente relacionados con acciones ambientales y, tampoco hubo vinculación de instituciones del sector ambiental. Durante el grupo de discusión realizado en el nivel nacional con los miembros del Comité Técnico Nacional, los actores comentaron (ZÚÑIGA-ESCOBAR, 2019):

> Yo lo veo también como un discurso que hay que ligar a la SAN como a la sostenibilidad ambiental, pero yo todavía no sé cómo, tal vez una posibilidad puede ser pensado en calificaciones de bandera azul en las escuelas (Actor 5, 2017).
> Hay que incluirla (dimensión ambiental) porque al final si usted no tiene sostenibilidad ambiental, no va a tener recursos para comer, o sea, es así de simple. Yo creo que las dimensiones más naturales de trabajar son la social y la económica, son las que más atención han tenido (Actor 6, 2017).

De acuerdo con los resultados de los grupos de discusión, los actores identificaron que las dimensiones que más tuvieron destaquen durante la implementación de la iniciativa fueron la política, económica y también la social.

Por otro lado, en menor medida se contemplaron aspectos relacionados con la dimensión ética, nutricional y ambiental (en ese orden). Por ejemplo, en el caso del acceso a los alimentos, aunque los aspectos políticos y económicos fueron importantes, estas estuvieron vinculadas a aspectos éticos y sociales. Como se indica en Zúñiga-Escobar (2019), esto concierne a los procesos de comercialización que no corresponden a simples procesos de mercado, sino que existió presencia de otros valores manifestados en el compromiso de los agricultores para con los consumidores de los centros educativos. Por su parte, las prácticas de abastecimiento institucional, se orientaron a la inclusión de la agricultura familiar, lo que promovió una perspectiva más social del PAI que estaba escasamente contemplada y que se puede y debe fortalecer.

La dimensión social se evidenció en el proceso de recibo de alimentos en los centros educativos, al establecerse relaciones sociales y de reciprocidad entre las cocineras de los comedores, los miembros de las juntas escolares y de los directores y maestros con los agricultores de los Centros Agrícolas Cantonales. Esta dimensión también tuvo relación con la dimensión nutricional, pues la conexión entre quien produce y quien prepara y consume el alimento. Esto, favoreció la entrega oportuna de alimentos frescos producidos por las familias agricultoras vecinas a los centros educativos, lo que significa una mejor calidad nutricional en comparación con aquellos alimentos que se comercializan a partir de largas cadenas de comercialización (ZÚÑIGA-ESCOBAR, 2019).

Pettinger (2018), Rainer y Lang (2012) hacen referencia a la importancia de concebir los aspectos nutricionales de los alimentos, desde una concepción más ética, social y ecológica para resolver problemas relacionados con la sostenibilidad. Un ejemplo de esta integración fue necesario durante el establecimiento de criterios de valoración para las compras públicas de alimentos que fueran diferentes al menor precio; la asesoría sobre inspección de calidad de los alimentos durante el recibo en el centro educativo, desde una perspectiva amplia de la calidad (multidimensional); y, la creación de mecanismos y espacios de comunicación y articulación entre actores que relacionen la demanda de la alimentación escolar con la oferta local. Este último determinante puede contribuir con el establecimiento de menús que permitan ofrecer dietas más sostenibles (ZÚÑIGA-ESCOBAR, 2019).

Las dietas sostenibles han sido definidas como aquellas con bajo impacto ambiental, que contribuyen con la seguridad alimentaria y nutricional y con la vida saludable de las generaciones presentes y futuras. Las dietas sostenibles protegen y respetan la biodiversidad de los ecosistemas, son culturalmente acep-

tables, accesibles, económicamente justas y asequibles, nutricionalmente adecuadas, seguras y saludables; al mismo tiempo en que optimizan los recursos naturales y humanos (BURLINGAME; DERNINI, 2010). Así, para efectos de una iniciativa como la analizada en esta investigación, las contribuciones del término sobre "dietas sostenibles", además de reposicionar los pilares de consumo y utilización biológica (escasamente contemplados desde el principio integrador), orientan las discusiones hacia abordajes multidimensionales (principio integral).

CONSIDERACIONES FINALES

La iniciativa Escuelas Sostenibles en Costa Rica favoreció el debate relacionado con las compras públicas de alimentos a la agricultura familiar para la alimentación escolar en el país. Además, evidenció los desafíos de gobernanza existentes para implementar iniciativas de seguridad alimentaria y nutricional que sean efectivas, sobre todo por la falta de su abordaje desde el enfoque sistémico.

El análisis de los principios de intersectorialidad, participación, el principio integral e integrador, son una base necesaria para analizar una iniciativa de SAN desde el enfoque sistémico. A su vez, el análisis desde estos principios proporciona una perspectiva de trabajo para la planificación de futuras acciones que buscan mejorar la situación de la SAN.

REFERENCIAS

BACCARIN, J. G.; TEO, C. R. P. A. (org.). **Abastecimento Alimentar, Redes Alternativas e Mercados Institucionais**. Chapecó: UFFS, 2018.

BELIK, W; ALMEIDA, A. R. Equipamentos públicos de abastecimento Alimentar no brasil: trajetória e desafios. *In*: PÉREZ-CASSARINO, J. *et al.* Saúde e Sustentabilidade: desafios conceituais e alternativas metodológicas para a análise de sistemas locais de Segurança Alimentar e Nutricional. **Atas de Saúde Coletiva**, Brasília, v. 9, n. 3, p. 55-70, set. 2015.

BURLANDY, L; MAGALHÃES, R; MALUF, R. S. **Construção e promoção de sistemas locais de segurança alimentar e nutricional no Brasil**: aspectos produtivos, de consumo e de políticas públicas. Rio de Janeiro: 2006. (Relatório de pesquisa).

BURLINGAME, B.; DERNINI, S.; Division, Nutrition and Consumer Protection; Organisation, Food and Agriculture (FAO). Sustainable diets and biodiversity directions and solutions for policy, research and action. *In*: The International Scientific Symposium on Biodiversity and Sustainable Diets: United Against Hunger, 2010, Rome. **Proceedings...** Rome: FAO, 2010. Disponible en: www.fao.org/docrep/016/i3004e/i3004e.pdf. Acceso en: mayo 2020.

CASTRO, A. M.; QUESADA, G. S. **Participación ciudadana en democracia**: espacios y mecanismos. San José: Instituto de Formación y Estudios en Democracia, 2016. (Colección Formación en Democracia).

COSTA RICA. Ministerio de Agricultura y Ganadería. **Plan Operativo Institucional**. San José, 2016b.

COSTA RICA. Ministerio de Salud. **Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN) 2008-09**. San José, 2010.

CUNILL-GRAU, N. La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual. **Gestión y Política Pública**, v. XIII, n. 1, p. 5-46, 1. sem. 2014.

FERNANDEZ, L; SEDÓN, P; RODRÍGUEZ, S. Reflexiones sobre el derecho humano a la alimentación y las políticas públicas en Costa Rica. Perspectivas Rurales. **Nueva época**, ano 14, n. 27, 2014.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO). **Alimentación Escolar y las posibilidades de compra directa de la agricultura familiar**: Estudio de caso en ocho países. Programa de Cooperación Brasil FAO. 2013a.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO). **Good Food Security Governance**: he Crucial Premise to the Twin-Track Approach. Workshop Report. Roma, 2011. Disponible en: http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/project_f/fsgovernance/workshop_report.pdf. Acceso en: mayo 2020.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO); MEP; BRASIL. **Escuelas Sostenibles de Costa Rica**: por una alimentación saludable y sustentable. 2017.

GUZMAN, J. Gobernanza y Convivencia: Preguntas en Clave Democrática. *In*: SILVA, P.; ROJAS, F. (org.). **Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina**: Las Dimensiones regionales nacionales y locales. San José: FLACSO, 2013.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS. Página Oficial. San José, 2016. Disponible en: http://www.inec.go.cr/. Acceso en: mayo 2020.

IPES-Food. **Breaking away from industrial food and farming systems**: Seven case studies of agroecological transition. Rome, 2018.

KUNKEL, N. S.; TEO, C. R. P. A. O ambiente alimentar escolar: desafios e possibilidades. *In*: TEO, C. R. P. A.; TRICHES, R. M. **Alimentação escolar**: construindo interfaces entre saúde, educação e desenvolvimento. Chapecó: Argos, 2016. p. 223-244

LEÃO, M.; MALUF, R. **A construção social de um sistema público de Segurança Alimentar e Nutricional**: a experiência brasileira. Brasília: ABRANDH, 2012.

MALUF, R. S. J. **Segurança Alimentar e Nutricional**. Rio de Janeiro, Petrópolis: Vozes, 2007.

MORÓN, C.; SCHEJTMAN, A. Evolución del consumo de alimentos en América Latina. *En*: MORÓN, C.; ZACARÍAS, I.; PABLO, S. **Producción y Manejo de datos de composición química de alimentos en nutrición.** Santiago del Chile: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 1997.

ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD (OPS); INSTITUTO DE NUTRICIÓN DE CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ (INCAP). **Seguridad Alimentaria y Nutricional en la Comunidad**. 2002. Disponible en: http://bvssan.incap.int/local/SAN%20Local/Documentos%20t%C3%A9cnicos/SAN%20en%20la%20comunidad.pdf. em

PAULA, N. M. **Evolução do sistema agroalimentar mundial**: contradições e desafios. Curitiba: CRV, 2017

PETTERS, B. G. Managing Horizontal Government. The Politics of Coordination. **Public adminitration**, v. 76, n. 2, p. 295- 311, 2002.

PETTINGER, C. Sustainable eating: Opportunities for nutrition professionals. **British Nutrition Foundation Nutrition Bulletin**, n. 43, p. 226–237, 2018.

PORTILHO, F.; BARBOSA, L. A adesão à causa rural e da agricultura familiar por consumidores e seus movimentos organizados. *In*: MARQUES, F. C.; CONTERATO, M.; SCHNEIDER, S. (org.). **Construção de mercados e agricultura familiar**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016.

RAYNER, G., LANG, T. Public health and nutrition. Our vision: Where do we go? (Commentary). **World Nutr.**, v. 3, n. 4, p. 92-118, 2012.

REPETTO, F. La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina. *In*: REPETTO, F.; CONTRERAS, C. MANUEL E. (ed.). **La gerencia social ante nuevos retos del desarrollo social en América Latina**. Guatemala: Inter-American Development bank. Interamerican Institute for Social Development, 2005.

RODRÍGUEZ, S.; FERNANDEZ, X.; COELHO-DE-SOUZA, G. Evolução da multidimensionalidade da segurança alimentar e nutricional nos países latino-americanos Costa Rica e Brasil: Uma proposta de um sistema de indicadores**. Revista Desenvolvimento Rural Interdisciplinar.** Porto Alegre, v.1, n.2, dezembro/2018-abril/ 2019. ISSN 2595-9387

SEN, A. **Desenvolvimento como Liberdade.** Tradução: Laura Teixeira Mota. Revisão técnica: Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia de Letras, 2010.

SONNINO, R.; MARSDEN, T.; MORAGUES-FAUS, A. (2016), Relationalities and convergences in food security narratives: towards a place-based approach. **Trans Inst Br Geogr**, 41: 477-489. doi:10.1111/tran.12137

VALENTE, F. L. S. **Direito Humano à alimentação**: desafios e conquistas. São Paulo: Cortez, 2002.

VASCONCELLOS, M. Não ensine a pescar! Sobre a fundamentação teórica das práticas sistêmicas. **Nova Perspectiva Sistêmica**, Rio de Janeiro, n. 50, p. 51-73, dez. 2014.

ZÚÑIGA-ESCOBAR, M. **Enfoque sistémico de la seguridad alimentaria y nutricional aplicado a la gobernanza de la inserción de alimentos producidos por la agricultura familiar en la alimentación escolar**, Costa Rica, 2019. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

PARTE 3
COMPRAS PÚBLICAS DE ALIMENTOS PARA OS RESTAURANTES UNIVERSITÁRIOS

Capítulo 11

ANÁLISE DOS EDITAIS DE CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE ALIMENTAÇÃO NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS DO SUL DO BRASIL

Elis Carolina de Souza Fatel
Mayara Aparecida Heilmann
Samara de Cesaro Cavaler
Ana Paula Santos
Ana Cláudia Garda
Leonice Andreia Dornhauser
Bruna Canbruzzi
Eslen Giovana da Silva Cordeiro
Helder Calsavara Ferreira

INTRODUÇÃO

A alimentação é, sem dúvida, uma das mais complexas e importantes temáticas discutidas. Nela estão envolvidas desde as questões nutricionais até os seus determinantes biológicos, ambientais, culturais e psicológicos, havendo a relação ligada à sobrevivência do indivíduo e da espécie e praticamente todas as dimensões vinculadas à existência humana (CANESQUI; GARCIA, 2005).

O mercado de alimentação é representado por todos os estabelecimentos que apresentam algum grau de envolvimento com a produção e/ou distribuição de alimentos, ingredientes, equipamentos e refeições para qualquer tipo de coletividade (CANESQUI; GARCIA, 2005). Na atualidade, de acordo com Rosa e Monteiro (2014), usa-se a expressão Unidades Produtoras de Refeições (UPR) para definir todos os estabelecimentos integrantes dos segmentos de alimentação, sejam eles comerciais (restaurantes, bares e similares) ou coletivos – Unidades de Alimentação e Nutrição (UAN).

As UAN podem ter diferentes formas de gerenciamento, como a autogestão, a concessão, a terceirização e a contratação de serviço. Independente do tipo de gestão, os serviços devem ser organizados com sequência de atos que visam fornecer refeições balanceadas, atendendo aos padrões dietéticos e higiênicos, alcançando as necessidades nutricionais dos clientes, havendo ajuste dos limites financeiros com o tipo de alimentação fornecida (ABREU; SPINELLI; PINTO, 2011). Elas também podem apresentar distintas categorias, sendo que no Brasil o setor de alimentação para coletividades classifica-se em seis macros segmentos, dentre eles, a alimentação em instituições de educação ou alimentação escolar – creches, ensino fundamental e universidades (SANT'ANA, 2012).

Em relação à alimentação em instituições de educação, Proença (1996) destaca aquelas realizadas em Restaurantes Universitários (RU), que, como qualquer outro segmento da alimentação coletiva, devem fornecer refeições adequadas nutricional, higiênica e sensorialmente aos clientes (FAUSTO *et al*., 2001). Além disso, é de extrema importância que o edital de licitação para a contratação daqueles que prestarão o serviço de produção e fornecimento das refeições, independentemente do tipo de gestão, estabeleça os critérios mínimos quanto ao desempenho das funções executadas pela empresa vencedora (MEIRELLES, 2007). A licitação precisa abordar vários pontos ligados à qualidade, rendimento, valores, prazos e a outras possíveis abordagens consideradas no momento do julgamento das propostas apresentadas. Por meio da elaboração adequada dos editais, será garantido o desenvolvimento adequado das atividades ligadas à produção das refeições servidas e do gerenciamento da unidade.

É válido enfatizar que há poucos estudos que envolvem RU, e os existentes referem-se a questões microbiológicas, conhecimento dos manipuladores quanto à higiene pessoal, dos equipamentos e utensílios e ainda à importância do profissional nutricionista nestas unidades. A partir do pressuposto, este capítulo tem como objetivo apresentar as informações contidas nos atos escritos oficiais (editais) de licitação de serviços públicos e discutir se eles possuem informações necessárias ao bom gerenciamento e funcionamento dos RU das universidades do sul do país, além da maneira como tais informações encontram-se dispostas.

ASPECTOS ANALISADOS NOS EDITAIS DE LICITAÇÃO DOS RU – REGIÃO SUL

Entre os anos de 2014 e 2015, realizou-se uma análise dos editais de licitação dos RU de todas as Universidades Federais da região Sul do país (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul) e seus diferentes *campi* e/ou unidades que apresentassem edital referente ao funcionamento do RU em vigência no ano de 2015. Analisaram-se as seguintes instituições: no Paraná – Universidade Federal do Paraná (UFPR), que possui cinco restaurantes em funcionamento em diferentes *Campi/*unidade; Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), com onze RU, e Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), um RU; em Santa Catarina – Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), um RU; Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), com cinco restaurantes; e no Rio Grande do Sul – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), seis RU; Universidade Federal do Rio Grande (FURG), um RU; Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), dois RU; Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA) com sete restaurantes e Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), dois RU.

Para a obtenção dos editais e sequentes análises, realizou-se pesquisa on-line no site compras net e/ou solicitação direta aos setores de compras e licitações das Universidades participantes. Foi possível a análise de várias variáveis: o número de refeições servidas/dia, mensal e anual; a forma de entrada dos usuários no RU; o período destinado ao reajuste nos valores das refeições servidas; os dias e horários em que as refeições seriam disponibilizadas aos usuários, incluindo neste item ainda quais as refeições e/ou preparações servidas; e o público usuário dos serviços.

Outra questão elencada foi quanto às despesas geradas a partir da produção das refeições, incluindo o gás, a água, a energia elétrica, a limpeza, a manutenção e a aquisição de equipamentos e de utensílios, a manutenção da estrutura física, predial, hidráulica e elétrica. Avaliaram-se ainda as responsabilidades pela aquisição e substituição de Equipamentos de Proteção Individual (EPIs) e de uniformes, o controle de pragas e vetores e a potabilidade da água.

Em relação ao gerenciamento do RU, observou-se a responsabilidade de contratações de mão de obra, cozinheiros e nutricionistas, de fornecimento de EPIs e Equipamentos de Proteção Coletiva (EPC), as ofertas do Programa de Controle Médico e Saúde Ocupacional (PCMSO) e do Programa de Prevenção de Riscos Ambientais (PPRA).

A última subdivisão agrupou os seguintes itens: Responsável Técnico (RT); frequência do RT na unidade; *per capitas* das preparações; incentivo à aquisição de gêneros da agricultura familiar; boas práticas de fabricação e manipula-

ção dos alimentos; e, por fim, uso de manual de boas práticas de manipulação e fabricação de alimentos e de Procedimentos Operacionais Padronizados (POP).

PANORAMA DOS EDITAIS DE CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS PARA OS RU DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS NO SUL DO PAÍS

De acordo com os resultados obtidos, nota-se que na região Sul há um predomínio de gestão dos RU por meio da concessão. Para esta modalidade, o *Pregão Eletrônico* se sobressaiu. Quanto ao critério para a aceitabilidade da proposta, a opção *mais de uma variável* apresentou maior prevalência, o que se explica pelo fato de os editais levarem em consideração mais de um ponto no momento de aceite das propostas apresentadas pelos concorrentes, conforme Tabela 1.

Tabela 1: Informações gerais contidas nos editais dos RU da região Sul do país (2015)

Variáveis	Nº de *Campus*	%
Tipo de gestão		
Concessão[a]	24	66,6
Terceirização[b]	5	13,8
Contratação de serviço[c]	7	19,5
Modalidade da licitação		
Concorrência Pública	8	22,2
Pregão Presencial	2	5,5
Pregão Eletrônico	25	69,4
Não disposto de maneira clara	1	2,7
Tipo de proposta		
Menor Preço por refeição	8	22,2
Menor preço por item	3	8,3
Menor preço global	3	8,3
Mais de uma variável[d]	22	61,1
Jantar durante a semana e almoço e jantar em feriados e finais de semana	1	2,7

Variáveis	Nº de *Campus*	%
Almoço, jantar e lanches	8	22,2
Almoço, jantar, lanches e bebidas	7	19,5
Café da manhã, almoço e jantar	6	16,6
Almoço e jantar	12	33,4
Almoço	1	2,7
Não disposto de maneira clara	1	2,7
Vigência do contrato		
Doze (12) meses	32	88,8
Quatro (4) anos	4	11,1

Fonte: dados da pesquisa.

Notas: [a]Concede espaço, equipamentos, utensílios e/ou mais de um item à contratada e cria contrato de eficiência, fiscalizando a qualidade, sendo a contratada a responsável pela gestão; [b] Recurso legal e contratual de transferência de responsabilidades de alguns serviços às empresas privadas. Contratação de postos de trabalho necessários e a universidade responsabiliza-se pela gestão; [c]Contrata unidade a distância específica para desempenhar serviço de RU ou contrata empresa para servir as refeições prontas (marmitas etc.) no refeitório da universidade; [d]Junção de variáveis anteriores.

Em relação ao funcionamento dos RU, descritos na Tabela 2, percebe-se a não disposição clara no item que se refere ao número de refeições a serem servidas diárias, mensal e anualmente.

Tabela 2: Informações sobre o funcionamento dos RU da região Sul do país (2015)

Variáveis	Nº de *Campus*	%
Número de refeições servidas/dia		
Até 100	1	2,7
100 – 500	15	41,6
500 – 1000	3	8,3
Acima de 1000	4	11,1
Não disposto de maneira clara	13	36,1
Número de refeições servidas/mês		
Acima de 2000	5	13,8
Não disposto de maneira clara	31	86,1
Número de refeições servidas/ano Acima de 50000	14	38,8
Não disposto de maneira clara	22	61,1
Forma de controle de entrada dos usuários		
Catraca eletrônica	12	33,4

Variáveis	Nº de *Campus*	%
Responsabilidade de funcionário da contratada	5	13,8
Responsabilidade de servidor da universidade	19	52,7
Período de reajuste nos valores das refeições		
Um (1) ano	29	80,5
Não disposto de maneira clara no edital	7	19,5
Dias e horários de funcionamento		
Segunda a sexta (almoço e jantar)	5	13,8
Segunda a sexta (somente almoço)	1	2,7
Segunda a sábado (almoço e jantar)	10	27,7
Segunda a segunda (almoço e jantar)	12	33,4
Segunda a sexta (café da manhã, almoço e jantar)	2	5,5
Segunda a segunda (café da manhã, almoço e jantar)	4	11,1
Não disposto de maneira clara no edital *Público usuário*	2	5,5
Comunidade acadêmica	5	13,8
Somente estudantes	2	5,5
Comunidade acadêmica e visitantes com autorização	27	75,0
Não disposto de maneira clara	2	5,5
Tipo de serviço		
Refeição transportada	1	2,7
Refeição servida no espaço da empresa contratada	2	5,5
Refeições servidas no espaço cedido pela contratante	17	47,2
Não disposto de maneira clara	16	44,4

Fonte: dados da pesquisa.

Nesta mesma tabela, para a forma de controle da entrada dos usuários, o maior percentual registrado entre os RU da região Sul, foi para a variável *Responsabilidade de servidor da universidade*.

Quanto aos dias e horários de funcionamento dos RU, foi registrado maior percentual para a variável *Segunda a segunda*, servindo almoço e jantar, para o público beneficiário. Para o tipo de serviço, o ponto de maior relevância é quanto a não clareza da informação nos editais.

Referindo-se às despesas gerais, é válido ressaltar que, na maioria dos itens avaliados que constam na Tabela 3, a empresa contratada é a maior responsável. O item de maior enfoque é quanto a não disposição clara, pois, em todas as variáveis, ele apresentou um percentual relevante, visto a importância destas informações para a gestão dos restaurantes.

Tabela 3: Informações referentes às despesas gerais dos RU da região Sul do país (2015)

Variáveis	Nº de *Campus*	%
Responsabilidade da despesa com gás		
Contratante	2	5,5
Contratada	31	86,1
Não disposto de maneira clara	3	8,3
Responsabilidade da despesa com energia elétrica		
Contratante	8	22,2
Contratada	24	66,6
Não disposto de maneira clara	4	11,1
Responsabilidade da despesa com água		
Contratante	8	22,2
Contratada	24	66,6
Não disposto de maneira clara	4	11,1
Responsabilidade pela manutenção de equipamentos		
Contratante Contratada	0 32	0,0 88,8
Não disposto de maneira clara	4	11,1
Responsabilidade pela aquisição de equipamentos		
Contratante	23	63,8
Contratada	10	27,7
Não disposto de maneira clara	3	8,3
Responsabilidade pela aquisição de utensílios		
Contratante	11	30,5
Contratada	22	61,1
Não disposto de maneira clara	3	8,3
Responsabilidade pela substituição de utensílios		
Contratante Contratada Não disposto de maneira clara	1 31 4	2,7 86,1 11,1
Responsabilidade pela manutenção de estrutura física, predial, elétrica e hidráulica Contratante	 0	 0,0
Contratada	32	88,8
Não disposto de maneira clara	4	11,1

Variáveis	Nº de *Campus*	%
Responsabilidade pela limpeza Contratante	0	0,0
Contratada	33	91,6
Não disposto de maneira clara	3	8,3
Responsabilidade pela aquisição e substituição de EPIs Contratante	0	0,0
Contratada	35	97,2
Não disposto de maneira clara	1	2,7
Responsabilidade pela aquisição e substituição de uniformes Contratante	0	0,0
Contratada	34	94,4
Não disposto de maneira clara	2	5,5
Responsabilidade pelo controle de pragas e vetores Contratante	0	0,0
Contratada	32	88,8
Não disposto de maneira clara	4	11,1
Responsabilidade pelo controle da potabilidade da água		
Contratante	1	2,7
Contratada	29	80,5
Não disposto de maneira clara	6	16,6

Fonte: dados da pesquisa.

Na Tabela 4, a responsabilidade pela gestão de pessoas deve ser avaliada com cautela, visto que há um percentual de editais que não abordaram esta informação com clareza ou a responsabilidade é da empresa contratante. Isso gera preocupação, pois tal responsabilidade deveria ser totalmente da empresa contratada, da melhor maneira possível e conforme disposição. Quanto ao RT preconizado nos editais, sobressaiu o profissional nutricionista.

Tabela 4: Informações sobre a gestão de pessoas de RU da região Sul do país (2015)

Variáveis	Nº de *Campus*	%
Responsabilidade pela contratação de pessoal		
Contratante	0	0,0
Contratada	35	97,2
Não disposto de maneira clara	1	2,7
Contratação de cozinheiros		
Contratante	1	2,7
Contratada	18	50,0
Conforme Código Brasileiro de Ocupação (CBO)	1	2,7
Mais de uma variável[a]	3	8,3
Não disposto de maneira clara	13	36,1
Contratação de nutricionista		
Contratante	1	2,7
Contratada	12	33,4
Mais de uma variável[b]	11	30,5
Não disposto de maneira clara	12	33,4
Responsável Técnico (RT)		
Nutricionista (mínimo um)	33	91,6
Não disposto de maneira clara	3	8,3
Capacitação		
Contratante	0	0,0
Contratada	35	97,2
Não disposto de maneira clara	1	2,7
Fornecimento de EPI e EPC		
Contratante	0	0,0
Contratada	35	97,2
Não disposto de maneira clara	1	2,7
Programa de Controle Médico e Saúde Ocupacional (PCMSO)		
Contratante	0	0,0
Contratada	19	52,7
Mais de uma variável[a]	13	36,1
Não disposto de maneira clara	4	11,1
Levantamento de riscos – PPRA		
Contratante	0	0,0
Contratada	26	72,2
Não disposto de maneira clara	10	27,7

Fonte: dados da pesquisa.

Nota: [a]Junção de variáveis anteriores; [b]Junção de variáveis anteriores e conforme o CBO.

Quanto aos per capitas das preparações servidas, os editais que não trouxeram a informação com clareza registraram dados, mesmo esta sendo uma informação de extrema relevância quando se trata da produção e fornecimento de refeições (Tabela 5).

Tabela 5: Informações diversas referentes aos RU da região Sul do país (2015)

Variáveis	Nº de *Campus*	%
Per capitas das preparações		
Alimentos Cozidos	1	2,7
Alimentos Crus	24	66,6
Não disposto de maneira clara	11	30,5
Incentivo à aquisição de gêneros da agricultura familiar		
Presente no edital	9	25,0
Não descrito de maneira clara	27	75,0
Boas Práticas de fabricação e manipulação		
Presente no edital	35	97,2
Não descrito de maneira clara	1	2,7

Fonte: dados da pesquisa.

Quanto ao incentivo para aquisição de gêneros da agricultura familiar, houve um pequeno percentual de editais que apresentaram preocupação; nos demais, contudo, a informação não apareceu de maneira clara.

Referente à presença do manual de boas práticas de manipulação e fabricação de alimentos e dos POP nos RU, os percentuais foram altos, entretanto, novamente foram registrados percentuais referentes à não disposição clara.

O estudo oportunizou a avaliação dos editais referentes à implantação e/ou ao funcionamento dos RU da região Sul do país, possibilitando a detecção dos pontos falhos que interferem direta ou indiretamente na qualidade final da alimentação servida aos clientes destes restaurantes e no gerenciamento deles.

Quanto aos dados referentes à gestão nos RU das universidades avaliadas, registrou-se o predomínio da concessão. Esse tipo de gerenciamento caracteriza-se pela empresa contratante. Trata-se de a Universidade/o Poder Público ceder o espaço, os equipamentos e até mesmo os utensílios para que a empresa contratada desempenhe as funções relacionadas à produção e distribuição de refeições aos clientes. Em contrato, são registradas as condições de uso por parte da contratada e o objeto da concessão, observando a legislação de normas em vigor (BRASIL, 2015).

Para a modalidade da licitação, a análise demonstrou maior percentual para o pregão eletrônico, instituído pela Lei nº 10.520/2002 (BRASIL, 2002), que estabelece disputa para fornecimento de bens e/ou serviços. A realização de pregão não é obrigatória, entretanto, é uma boa opção frente às demais modalidades existentes e aplica-se a qualquer valor estimado de contratação (BRASIL, 2005).

Referente ao objeto das licitações, destacaram-se o almoço e jantar. Para a sua definição é extremamente necessário que as empresas contratantes conheçam suas reais necessidades, de modo a assegurar a satisfação com a execução do serviço, sendo delineadas conforme as especificidades presentes (COLARES *et al*., 2014).

Outro ponto de destaque é o número de refeições no qual a empresa contratada baseia-se para a oferta diária, mensal e anual de alimentação, dados estes que não se apresentam claramente nos editais. O percentual registrado referente a este item é relativamente elevado e preocupante visto a importância para a empresa contratada. Segundo Teixeira *et al*. (2007), é por meio do delineamento diário das refeições ofertadas, que o RT terá subsídios para o planejamento das refeições, assegurando o cumprimento das metas estabelecidas quanto ao número de clientes atendidos. Sendo falho este dado nos editais, as empresas contratadas correm um risco maior de erros no que diz respeito ao número de refeições a serem disponibilizadas para consumo, principalmente na fase inicial da contratação, além de interferir nas despesas geradas. Entretanto, é válido ressaltar que são dados variáveis, sendo, portanto, de difícil determinação.

Foram avaliados os dias e horários em que deve haver atendimento nos RU, e o maior percentual registrado foi referente ao atendimento de segunda-feira a segunda-feira, servindo almoço e jantar. Esse dado é positivo, uma vez que muitas universidades oferecem também as moradias estudantis nos próprios *campi,* permitindo que os estudantes usufruam de uma alimentação de qualidade em dias não letivos. A empresa contratada precisa ter cuidado em manter seus serviços satisfatórios aos clientes, concretizando-se por meio de informações diretas a eles, as mais fidedignas possíveis, podendo, assim, melhorar o produto final, alcançando maior satisfação dos beneficiários (ROSA; MONTEIRO, 2014).

Avaliou-se o tipo de serviços presentes nos editais, o qual diz respeito ao desempenho que uma parte (contratada) realiza para a outra (contratante), com a finalidade de satisfazer o cliente. Neste quesito, houve predomínio da distribuição das refeições no espaço cedido pela empresa contratante, entretanto, o que se ressalva de maneira negativa é a não clareza desta informação que apresentou percentual elevado. Conforme Colares *et al.* (2014), essa informação deve estar disposta claramente, fornecendo os elementos necessários, pos-

sibilitando aos participantes da licitação a elaboração de propostas baseadas no padrão de qualidade do serviço a ser prestado. Caso contrário, o risco de aceite de propostas que tragam qualidade inferior aumenta.

Referente aos quesitos direcionados às despesas geradas direta ou indiretamente da produção e distribuição das refeições, como o gás, a energia elétrica e a água, a responsabilidade cabe à empresa contratada, na maioria dos casos.

Por meio deste tipo de diferenciação de encargos, a empresa contratante não se responsabiliza por possíveis variações que interfiram nesse âmbito. Assim, a contratada obriga-se a arcar com todos os custos adicionais aos processos operacionais da UAN, fazendo-se necessário, por vezes, a otimização dos gastos e a melhora da performance para manter a lucratividade e a sobrevivência da empresa (RIBEIRO, 2002).

Cabe ressaltar que há um percentual de editais em que a própria contratante assume estas despesas, objetivando tornar o edital mais atrativo às concorrentes e até mesmo diminuir o valor final da refeição pago à contratada.

Ainda em relação às responsabilidades, nos itens que mencionam a aquisição e a manutenção de equipamentos, a aquisição e substituição de utensílios e a manutenção de estrutura geral da unidade, nota-se que os percentuais são significativos quanto à não disposição clara das informações, visto a relevância de haver exposição com exatidão destas informações. Caso contrário, pode ocorrer desordem no desenvolvimento das atividades e, consequentemente, interferir negativamente na relação contratada-cliente-universidade devido ao comprometimento da qualidade do serviço prestado. As despesas dependem primordialmente de pessoas, se não estiverem adaptadas e integradas às suas responsabilidades, nada funcionará de maneira adequada (RIBEIRO, 2002).

Realizou-se análise da responsabilidade pelo controle das pragas e vetores da unidade, sendo a contratada a maior responsável, entretanto, a não disposição com clareza apresentou um percentual elevado, podendo repercutir na qualidade final das refeições ofertadas e ainda na gestão da unidade de maneira geral. Este controle deve ser realizado com periodicidade determinada por empresa especializada e conforme o disposto pela RDC nº 216/2004 (BRASIL, 2004). Em casos de falhas neste controle, a segurança microbiológica do produto final estará comprometida (SOUZA; SATHLER; JORGE; HORST, 2009). Conforme a resolução supracitada, é necessário estabelecer e implantar procedimentos eficazes e contínuos, de modo a prevenir ou minimizar a presença das pragas e vetores urbanos (BRASIL, 2004). É válido ressaltar que a utilização de produtos com registro no Ministério da Saúde deve ser realizada quando adota-

das todas as medidas de prevenção, e que estes tenham indicação de empresas especializadas, inspecionadas e autorizadas (MANZALLI, 2010).

Para o controle da potabilidade da água, houve registro de responsabilidade tanto para a empresa contratante, quanto para a contratada; contudo, há um percentual acentuado no item não disposto de maneira clara. A água utilizada na unidade deve ser tratada e a qualidade atestada por laudos laboratoriais, com periodicidade determinada pela legislação específica vigente. Os responsáveis por este controle devem atentar-se para que não haja atividade que represente risco de contaminação em qualquer etapa dentro da unidade (TRIDA; FERREIRA, 2013). A falta de clareza desta informação no edital pode levar à realização inadequada do controle, comprometendo, assim, as refeições produzidas, bem como todas as etapas de higienização realizadas.

Foi avaliada também a contratação de pessoal, analisando a quem cabe esta responsabilidade e, na maioria dos casos, compete à empresa contratada. Quanto à contratação de cozinheiros especificamente, 50% cabem à contratada. Estudos apontam que os resultados positivos esperados numa UAN decorrem, em parte, do quadro pessoal. Para que isso se concretize, faz-se necessário o desenvolvimento de um sistema de trabalho bem definido, envolvendo questões ligadas à capacitação dos colaboradores, ao incentivo e à motivação, para que exista maior comprometimento e, consequentemente, evolução dos resultados obtidos (ABREU; SPINELLI; PINTO, 2011).

Quanto às responsabilidades do profissional nutricionista, enquanto RT da UAN, ressalta-se o envolvimento com as atividades ligadas à gestão geral, à produção, à supervisão direta do fluxo produtivo das refeições e de todas as etapas do processo. A não contratação deste profissional resultará em maior susceptibilidade a falhas nas etapas da produção e distribuição das refeições, bem como no gerenciamento da unidade (VEIROS, 2002), sendo válido ressaltar que apenas 1/3 dos editais abordou este dado como responsabilidade da empresa contratada.

Neste estudo, foi avaliada a responsabilidade quanto ao PCMSO, o qual tem como objetivo a promoção e preservação da saúde do conjunto dos trabalhadores, sendo de responsabilidade da empresa contratante da mão de obra prestadora de serviços comunicar a empresa contratada sobre os riscos existentes, além de auxiliar na elaboração e implementação do programa nos locais onde os serviços serão executados (JARDIM, 2005). Por meio da avaliação, percebeu-se que a responsabilidade incumbe à contratada, aliás, destaca-se que deveria ser totalmente de responsabilidade da contratada, havendo menos chances de in-

terferências no produto final. Ainda quanto ao PPRA, ele deve ser implementado de maneira articulada com o PCMSO, apresentando como objetivo a prevenção e o controle da exposição ocupacional aos riscos ambientais (químicos, físicos ou biológicos) presentes nos locais de trabalho, sendo que as ações apresentarão abrangência e profundidade conforme os riscos existentes no local de trabalho e respectivas necessidades de controle (MIRANDA; DIAS, 2003).

Referente aos per capitas das preparações servidas pela contratada aos clientes, sobressaíram os alimentos crus; , entretanto, a falta de disposição clara merece ressalva. A definição dos *per capitas* de cada alimento e seus prováveis substitutos é essencial para assegurar o equilíbrio de nutrientes no cardápio proposto, adequando-o às necessidades do público atendido. Além disso, a definição dos *per capitas* norteia a previsão de compras e requisições, sendo, ainda, um parâmetro de avaliação da cobertura da alimentação ofertada (TEIXEIRA *et al.*, 2007). Dessa forma, percebe-se que existem chances de problemas graves na produção e distribuição das refeições devido ao percentual de universidades classificadas no item “não disposto de maneira clara no edital”.

Foi realizada avaliação dos editais no que diz respeito ao incentivo na aquisição de gêneros da agricultura familiar e notou-se um percentual relativamente baixo referente a este item. No entanto, é válido ressaltar que ainda não havia vigorado o Decreto nº 8.473/2015 (BRASIL, 2015). Ele estabelece a aquisição mínima (30%) de gêneros alimentícios a ser observada pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional para aquisição de agricultores familiares e suas organizações, empreendedores familiares rurais e demais beneficiários da Lei nº 11.326/2006 (BRASIL, 2006). Essa lei estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.

Analisou-se, neste estudo, a questão relacionada às boas práticas de fabricação e manipulação de alimentos, as quais são abordadas em praticamente todos os editais. As boas práticas garantem a qualidade dos alimentos e, consequentemente, da saúde dos clientes. A partir delas, estabelecem-se e adotam-se procedimentos a serem seguidos durante a produção das refeições (ABREU; SPINELLI; PINTO, 2011). Visto o percentual elevado referente a este item, as chances de ocorrerem negligências durante as etapas que antecedem a distribuição das refeições aos clientes estarão reduzidas.

Esta pesquisa levanta a hipótese de que os erros nos editais acontecem geralmente pela ausência de um modelo padrão a ser seguido, específico para processos licitatórios de RU ou devido à falta de conhecimento dos envolvidos na elaboração, no âmbito de gerenciamento, na produção e distribuição de re-

feições. Por conseguinte, é de extrema relevância o envolvimento de uma equipe multidisciplinar na confecção dos editais, garantindo melhor desenvolvimento e abordagem dos pontos essenciais. Desse modo, favorece a apresentação das informações mínimas no que diz respeito ao desempenho das funções dentro da unidade, abordando desde a qualidade até os prazos que a contratada receberá para a execução dos seus serviços.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A elaboração de editais referentes à contratação de empresas para a produção e/ou o fornecimento de refeições destinadas a estudantes de universidades federais necessita acontecer de maneira a aproximar-se do ideal. Isto será possível quando os itens básicos necessários forem abordados claramente, mediante o envolvimento de uma equipe multidisciplinar nesta elaboração.

Observaram-se alguns pontos falhos essenciais: o número de refeições servidas diariamente, mensalmente e anualmente; o tipo de serviço; as responsabilidades pelo controle da potabilidade da água; o controle do Programa de Controle Médico e Saúde Ocupacional (PCMSO); o Programa de Prevenção e Riscos Ambientais (PPRA); os *per capitas* das preparações; o incentivo à aquisição de gêneros da agricultura familiar, os quais se apresentaram dispostos sem a clareza necessária ou não se encontraram presentes nos editais, podendo interferir na gestão da unidade e, consequentemente, na qualidade do produto final oferecido.

Este estudo será de grande valia para a elaboração de editais de licitação de Restaurantes Universitários (RU), reduzindo as chances de falhas na sua implantação e gestão, garantindo, assim, alimentação com maior qualidade ao público beneficiário.

Ressalta-se a importância da continuidade de pesquisas deste cunho, abrangendo todas as regiões do país, além de explorações com maior direcionamento, para informações de planejamento e elaboração de cardápios, além da gestão de custos trazidas pelos editais.

É importante ressaltar as limitações do estudo no que tange à coleta de dados (editais) devido a não disponibilidade de muitos destes no site Compras Net e, ainda, a dificuldade no entendimento das informações contidas neles, visto não apresentarem uma ordem de disposição e informações semelhantes.

Sugere-se também a realização de novas pesquisas, *in loco*, para verificar como e por quem estes editais são elaborados (equipe de trabalho), bem como se todas as informações contidas nos editais de licitação são realmente implementadas nos Restaurantes Universitários (RU).

REFERÊNCIAS

ABREU, E. S.; SPINELLI, M. G. N, PINTO, A. M. S. **Gestão de unidades de alimentação e nutrição**: um modo de fazer. 4. ed. São Paulo: Metha, 2011.

BRASIL. **Decreto nº. 8.473**, de 22 de junho de 2015. Estabelece no âmbito da Administração Pública federal, o percentual mínimo destinado à aquisição de gêneros alimentícios de agricultores familiares e suas organizações, empreendedores familiares rurais e demais beneficiários da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, e dá outras providências. Presidência da República: Casa civil. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8473.htm. Acesso em: 17 abr. 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.326**, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Presidência da República: Casa civil. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm. Acesso em: 17 abr. 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.107**, de 06 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Presidência da República: Casa Civil. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm. Acesso em: 17 abr. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.520**, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Presidência da República: Casa civil. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10520.htm. Acesso em: 17 abr. 2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Portal de compras do governo federal**. 2015. Disponível em: http://comprasnet.gov.br/acesso.asp?url=/ConsultaLicitacoes/ConsLicitacao_Filtro.asp. Acesso em: 17 abr. 2020.

BRASIL. **Resolução nº 216**, 15 de setembro de 2004. Dispõe sobre regulamento Técnico de Boas Práticas para Serviços de Alimentação. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. 2015. Disponível em: http://portal.anvisa.gov.br/wps/wcm/connect/4a3b680040bf8cdd8e5dbf1b0133649b/RESOLU%C3%87%C3%83O-RDC+N+216+DE+15+DE+SETEMBRO+DE+2004.pdf?MOD=AJPERES. Acesso em: 17 abr. 2020.

CANESQUI, A. M.; GARCIA; R. W. D. **Antropologia e nutrição**: um diálogo possível. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005.

COLARES, L. G. T. *et al*. **Contratação de serviços terceirizados de alimentação e nutrição**: orientações técnicas. Rio de Janeiro: Rubio, 2014.

FAUSTO, M. A. *et al*. Determinação do perfil dos usuários e da composição química e nutricional da alimentação oferecida no restaurante universitário da Universidade Estadual Paulista. Araraquara, Brasil. **Revista Nutr.**, v. 14, n. 3, p. 172-73, 2001. ISSN 1415-5273. https://doi.org/10.1590/S1415-52732001000300002.

JARDIM, M. F. B. **Análise do trabalho em uma unidade de alimentação e nutrição do tipo autogestão**: um estudo de caso. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2005.

MANZALLI, P. V. **Manual para serviços de alimentação.** 2. ed. São Paulo: Metha, 2010.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo Brasileiro**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MIRANDA, C. R.; DIAS, C. R. PPRA/PCMSO: auditoria, inspeção do trabalho e controle social. **Rev. bras. saúde ocupacional**, v. 28, n.105-106, p. 09-19, 2003. ISSN 0303-7657. https://doi.org/10.1590/S0303-76572003000100002.

PROENÇA, R. P. C. **Aspectos organizacionais e inovação tecnológica em processos de transferência de tecnologia:** uma abordagem antropotecnológica no setor de alimentação coletiva. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia da Produção, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, Santa Catarina, 1996.

RIBEIRO, C. L. G. **Análise de perdas em unidades de alimentação e nutrição (UANs) industriais**: estudo de caso em restaurantes industriais. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia da Produção, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, Santa Catarina, 2002.

ROSA, C. O. L; MONTEIRO, M. R. P. **Unidades produtoras de refeições**: uma visão prática. Rio de Janeiro: Rubio, 2014.

SANT'ANA, H. M. P. **Planejamento Físico-funcional de unidades de alimentação e nutrição**. Rio de Janeiro: Rubio, 2012.

SOUZA, C. H.; SATHLER, J.; JORGE, M. N.; HORST, R. F. M. Avaliação das condições higiênicos sanitários em uma unidade de alimentação e nutrição hoteleira, na cidade de Timóteo-MG. **Rev Digital de Nutrição,** Ipatinga, v. 3, n. 4, p. 312-329, fev./jul. 2009.

TEIXEIRA, S. *et al*. **Administração Aplicada**: Unidades de Alimentação e Nutrição. São Paulo: Atheneu, 2007.

TRIDA, V. C.; FERREIRA, F. M. **Gestão de qualidade em serviços de alimentação**: Como elaborar um manual de boas práticas. São Caetano do Sul: Yendis, 2013.

VEIROS, M. B. **Análise das condições de trabalho do nutricionista na atuação como promotor de saúde em uma unidade de alimentação e nutrição**: um estudo de caso. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia da Produção, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, Santa Catarina, 2002.

Capítulo 12

A COMPRA DE PRODUTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR PELOS RESTAURANTES UNIVERSITÁRIOS DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS NO SUL DO BRASIL

Rozane Marcia Triches
Eliziane Nicolodi Francescato Ruiz
Carla Rosane Paz Arruda Teo
Carla Sehn
Vanessa Ramos Kirsten

INTRODUÇÃO

Este capítulo visa apresentar o panorama de compras de produtos da agricultura familiar (AF) dos Restaurantes Universitários (RU) das Universidades Federais (IFES) dos três estados do Sul do país – Rio Grande do Sul (RS), Santa Catarina (SC) e Paraná (PR) no período posterior a 2015[1]. Neste ano, foi promulgado o Decreto nº 8473/2015 (BRASIL, 2015), que obriga a todas as instituições públicas que adquirem alimentos a utilizarem no mínimo 30% dos recursos para compras da (AF). Estas compras podem ser realizadas utilizando a modalidade Compra Institucional (CI) do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que foi instaurada em 2012 (Decreto nº 775/2012 – BRASIL, 2012).

1 Esta pesquisa faz parte do projeto intitulado "Compras públicas e circuitos curtos da agricultura familiar: a promoção da segurança alimentar e nutricional por meio do abastecimento alternativo no sul do Brasil e Colômbia", aprovado pela Chamada CNPq/MCTIC nº 016/2016.

Em virtude deste arcabouço normativo, buscou-se realizar esta investigação que teve por objetivo principal verificar a implantação e a implementação deste Decreto nas universidades federais. Mais especificamente, identificar quais os processos de compras/contratação de serviços utilizados e as formas de gestão dos RU, as formas utilizadas para compra de produtos da AF em cada instituição/estado, as dificuldades relatadas pelos atores sociais envolvidos e os mecanismos de acesso a estes mercados construídos por parte das organizações de agricultores e Entidades Executoras (EE).

Esta pesquisa se inscreve dentro das discussões de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), Soberania Alimentar (SOBAL) e Sustentabilidade, pois se considera que as compras públicas de alimentos devem ser repensadas com estes objetivos. Segundo os pressupostos de SAN, as aquisições governamentais são instrumentos que o Estado pode utilizar para: garantir o direito dos consumidores à alimentação adequada; influenciar os mercados a partir de políticas agrícolas e de abastecimento e distribuição de alimentos; possibilitar a inserção de agricultores que estão à margem dos mercados, oferecendo-lhes recursos para a sua segurança alimentar e incentivando um novo modelo de desenvolvimento rural. Nesse sentido, dialoga com as perspectivas de autonomia destes agricultores e de autossuficiência alimentar, vinculadas com a SOBAL. Por fim, a sustentabilidade se concretiza quando estas ações fortalecem não só a economia regional e a equidade social, mas, principalmente, estabelecem relações de produção e consumo mais adequadas ambientalmente, nutricionalmente e culturalmente, dado que a sustentabilidade do sistema alimentar depende de sua relação com a natureza.

Soma-se a estes argumentos, o fato de que este quadro normativo da Compra Institucional da AF é recente no país e poucos estudos mais amplos têm sido feitos que deem um panorama real do que vem ocorrendo em relação a estas aquisições. Ao observar o desenvolvimento destas discussões no país e no mundo, grande parte delas volta-se para o público da alimentação escolar e poucos ao público de universitários. Especificamente no Brasil, os RU não têm sido foco de estudos que os investiguem sob o ponto de vista de seu papel enquanto equipamento de SAN. Há diversos estudos sobre restaurantes populares, alimentação escolar, bancos de alimentos (BELIK *et al*., 2012; GODOY *et al*., 2014; VASCONCELOS, 2013), mas o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAE), que atua no âmbito do fornecimento de alimentos para alunos do ensino superior, vem sendo ignorado do ponto de vista científico, como vetor de garantia de direitos, no caso aqui, o alimentar. Pode-se considerar que um dos motivos para

esta omissão é que são recentes os avanços em direção a oferecer às classes mais carentes maiores oportunidades de acesso aos espaços universitários. O passado recente nos lembra de que boa parte dos alunos das IFES no país eram oriundos de classes sociais mais elevadas e que não necessitavam de outros recursos governamentais para se manter estudando. Este cenário vem mudando com o passar dos anos e coloca cada vez mais em evidência o papel dos RU na SAN dos universitários, bem como o da AF no abastecimento desses locais.

Este capítulo está estruturado em cinco tópicos, sendo o segundo, após esta introdução, relativo ao método utilizado, o terceiro e o quarto sobre os resultados e discussão e o quinto correspondendo às considerações finais.

MÉTODOS

A pesquisa desenvolvida é de caráter quanti e qualitativo e foi realizada nas IFES dos três estados do sul do país. Das 11 IFES existentes na região, foram investigadas nove, já que duas não possuíam RU no momento da pesquisa (Universidade da Integração Latino Americana – UNILA e Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre – UFCSPA). Estas nove IFES continham um total de 62 unidades/*campi*, dos quais foram pesquisados 51, ou por não terem RU ou por não retornarem os questionários utilizados como instrumentos de coleta de dados (Tabela 1).

Dois grupos de dados e informações constituíram a base da pesquisa: 1) Em um primeiro momento foi realizado, por contato telefônico e consulta aos sites das IFES, um levantamento dos editais de contratação de serviços ou de compra de alimentos para os RU dos anos 2016 e 2017, além de outros documentos como cardápios e demais informações pertinentes; 2) Em seguida, foram feitos, via telefone, os primeiros contatos com os gestores dos RU e o envio dos questionários via *e-mail*. Na sequência, foram enviados os questionários para os gestores e responsáveis técnicos (RT) de todos os restaurantes dos *campi* que tinham RU em funcionamento. Foram solicitadas informações, como processos de compras/contratação de serviços utilizados, as formas de gestão dos RU e as formas utilizadas para compra de produtos de AF; 3) A partir do diagnóstico realizado por intermédio dos dois primeiros passos, foram selecionados dois restaurantes em cada IFES para realizar a entrevista – um que comprava da AF e outro que não.

Partindo desta seleção, foram realizadas entrevistas semiestruturadas diferenciadas para cada grupo de atores dos restaurantes autogestão e terceirizados: gestores, responsáveis técnicos e agricultores familiares/cooperativas. Todas as entrevistas realizadas foram gravadas e transcritas com a autorização dos participantes. Quanto à análise das entrevistas foi utilizado o método de análise de conteúdo. As categorias analisadas foram: atores sociais, dificuldades e mecanismos de acesso.

PANORAMA DAS COMPRAS DA AGRICULTURA FAMILIAR PARA OS RU DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS DO SUL DO BRASIL

Com o intuito de responder ao primeiro objetivo, que era demonstrar o panorama das compras da AF para os RU nos três estados do Sul, identifica-se, na Tabela 1, que, das 51 unidades pesquisadas, 24 (47%) realizaram ou realizam, em alguma medida, aquisições de produtos destes fornecedores. Observa-se que o RS é o estado em que mais RU (78% das unidades) já haviam realizado estas compras, se comparado com o Paraná (19% dos RU) ou com Santa Catarina (29% dos RU). Deve-se considerar que este número diz respeito a locais que compraram em algum momento, mas que não, necessariamente, estavam comprando quando se realizou a pesquisa. É o caso, por exemplo, da Universidade Federal do Paraná (UFPR).

Tabela 1: Compra de produtos da AF e tipo de gestão dos RU pelas Universidades Federais do sul do país (2019)

IFES	Nº de Campi ou unidades no total/ participantes da pesquisa	Compra ou comprou AF	Não Compra AF	Tipos de Gestão		
				Autogestão	Terceirizada	Mista
RIO GRANDE DO SUL						
Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS	3/2 (Passo Fundo não tinha RU)	2	-	-	2	-
Universidade Federal do Rio Grande do Sul- UFRGS	7/6 (Litoral não tinha RU)	6	-	6		-
Universidade Federal de Santa Maria – UFSM	4/4	3	1	-	3	1
Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA	10/5 (2 não tem RU e 3 não responderam)	1	4	-	5	-
Universidade Federal do Rio Grande – FURG	6/3 (3 não tem RU)	3	-	-	3	-
Universidade Federal de Pelotas - UFPel	3/3	3	-	-	3	-
SANTA CATARINA						
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)	6/6	1	5	1	5	-
Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS)	1/1	1	-		1	
PARANÁ						
Universidade Federal do Paraná (UFPR)	7/7	1	6		5	2
Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS)	2/2	2	-		2	
Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR)	13/12 (Santa Helena não tem RU)	1	11	-	12	-
Total	**62/51**	**24**	**27**	**3**	**41**	**3**

Fonte: Elaborado pelas autoras (2020).

Outra questão a ser considerada neste levantamento sobre o panorama das compras da AF pelos RU é que nem todas as universidades alcançavam os 30% considerados pelo decreto. Dos 24 RU que compram ou compraram, majoritariamente, o valor era bem abaixo, com exceção da UFRGS, UFPel e UFFS – *Campus* Chapecó, que conseguiram em algum período alcançar montantes maiores.

No caso da UFRGS, por exemplo, este valor foi alcançado já em 2017, com o uso de 48,2% do recurso para compras de produtos da AF. A UFFS – *Campus* Chapecó, especialmente em 2016, chegou a aplicar 14% (R$ 147.089,59) do total gasto (R$ 1.056.173,62) com alimentos da AF pela empresa cessionária (PARIZOTTO, 2019). Já no caso da UFPel, em 2019 (entre os meses de abril e maio), *Campus* Porto, conseguiu alcançar o percentual de 30,5% (R$ 66.678,00) do total gasto (R$ 276.476,43), adquirindo produtos de um conjunto de cooperativas. Estes são casos exitosos que demonstram ser possível usar os recursos do PNAEs para adquirir produtos da AF. Essas universidades são experiências que utilizam tanto a terceirização, enquanto forma de gestão dos RU (UFFS – *Campus* Chapecó e UFPel – *Campus* Porto) como a autogestão (no caso da UFRGS, em Porto Alegre).

Mesmo que algumas das unidades com o formato de autogestão ou de gestão mista não comprem da AF, verifica-se que a terceirização prejudica esta compra em muitos dos casos analisados (26 unidades terceirizadas não compram da AF). Em primeiro lugar, porque, nestes casos, não há como usar o PAA CI para adquirir produtos da AF, já que são empresas privadas que adquirem os alimentos e não as empresas públicas. Nesse sentido, um importante dado da Tabela 1 é que, nos anos de 2016 e 2017, a maioria das unidades (89%) usava a terceirização para gerenciar seus RU. As exceções são UFRGS (*Campus* Porto Alegre/6 unidades), UFPR (*Campus* de Curitiba/2 unidades), UFSC (*Campus* Trindade) e UFSM (*Campus* Santa Maria) que utilizam da autogestão ou gestão mista, quando apenas a mão de obra é terceirizada.

Complementando essa discussão sobre a relação entre as formas de gestão e a compra da AF, observou-se que, entre as seis unidades com autogestão ou gestão mista, todas já adquiriram, em algum momento e em alguma quantidade da AF, com exceção da UFSC. Nestes casos, todas utilizaram o PAA/CI para efetivar as compras. No entanto, apenas a experiência da UFRGS pode ser considerada uma experiência exitosa, como já visto, pois o processo desburocratizou as aquisições e facilitou o acesso das cooperativas da AF a este mercado, levando a aquisições superiores a 30% do recurso total para alimentos. Porém, no caso da UFPR, cabe um registro. Mesmo que a instituição tenha iniciado todo um movi-

mento de compras para os seus RU a partir da experiência do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e sido, em parte, responsável pela criação da modalidade CI do PAA em 2012 no nível nacional, a mesma só comprou da AF antes do decreto (2015). Após a publicação do decreto, não houve mais compras de produtos da AF, conforme Giombelli e Triches (2019). Nesta experiência, a UFPR iniciou as compras da AF via Chamada Pública ainda em 2012, mas teve problemas com as Cooperativas da AF, culminando em 2016 com a suspensão da compra de produtos. Frisa-se que, em 2015, a UFPR usou em torno de 20% do total de recursos para alimentos da AF (PAULA, 2016, p. 36).

Dentre as dificuldades verificadas para a compra da AF nesta IFES, estavam a insegurança dos gestores quanto à capacidade de abastecimento da AF, quanto ao cumprimento dos prazos, produtos e quantidades. Do outro lado, as cooperativas apresentavam descontentamento com os preços pagos e com os produtos solicitados, os quais não eram condizentes com o que tinham para oferecer (GIOMBELLI, 2018). Este caso vem ao encontro das desmotivações do *Campus* da UFSC Trindade, que também é autogestão. Segundo o gestor do RU, as dificuldades também ficam em torno da preocupação da capacidade de abastecimento de acordo com a demanda de seus cardápios e com a estrutura precária que tem em relação ao armazenamento, processamento e confecção das preparações e da pouca mão de obra que possuem.

Já a UFSM *Campus* de Santa Maria começou as suas compras via PAA/CI antes do decreto, em 2014, mas, segundo depoimento da responsável técnica, muito provavelmente não chegou a alcançar os 30% obrigatórios. Os problemas elencados não diferem dos considerados anteriormente, mas a entrevistada adiciona também a falta de padronização dos gêneros alimentícios adquiridos e o valor acima do mercado.

Notou-se também que os atores sociais fazem a diferença no processo de compra da AF. No caso da UFPR, Giombelli (2018) relata que, inicialmente, havia professores e técnicos muito interessados em concretizar estas compras, e que, no momento que estes atores saíram de cena, o processo foi sendo desmotivado. No caso da UFSC, também se observou que há pouco incentivo/conscientização dos atores que poderiam fazer a diferença para mudar as estruturas e realizar mudanças. Em relação à UFRGS e UFSM, pontua-se o papel dos responsáveis técnicos nutricionistas como atores primordiais para suplantar dificuldades e desenvolver o processo de forma positiva. Observa-se em seus depoimentos clareza em relação à importância destas compras no que tange à SAN, ao desenvolvimento da região e da AF e à qualidade da alimentação servida aos comensais.

Por outro lado, no âmbito da massiva terceirização dos RU (41 unidades), somente 16 compraram ou compram da AF (39%). Destes, temos o caso do RU da UFPel (*Campus* Porto) que, segundo dados disponibilizados, tem alcançado percentuais bastante expressivos, e o RU da UFFS – *Campus* Chapecó. Os demais *campi* que adquirem o fazem em percentuais muito abaixo do mínimo considerado na legislação. Nesses casos, observou-se que houve um incentivo das IFES via cláusula em edital de contratação da empresa para isso (UFFS, UFSC, UFPel, UFSM, FURG) ou foram iniciativas dos próprios gestores dos RU por questões essencialmente relacionadas aos preços serem mais acessíveis (UTFPR, UNIPAMPA, UFPR), do que necessariamente por questões de bem-estar social, SAN e/ou da qualidade da alimentação servida.

Um dos pontos investigados foi se os gestores públicos conheciam o PAA/CI e o Decreto nº 8473/2015. Os dados demonstraram que, em torno de 1/3 dos entrevistados desconhecia o PAA (36%) e o decreto (34%). Este é um número bastante elevado, visto que este levantamento foi feito em 2018 – seis anos após a criação do PAA/CI e três anos após a obrigatoriedade das compras de produtos da AF. Este dado indica que não houve esforços do governo federal para divulgação às instituições públicas e muito menos cobranças em relação a isso. Também não se observou interesse dos setores das próprias universidades. É primordial que haja discussões sobre a temática com vistas ao incentivo a este modelo de compra. Levando em consideração que são universidades públicas e que devem primar não só pela qualidade da educação, mas também pela alimentação servida aos estudantes e servidores, as IFES possuem um papel determinante neste setor. Algo importante que também merece destaque, e que talvez possa estar relacionado ao descumprimento da legislação, é a mudança política no âmbito federal ocorrida a partir de 2016. Essa mudança trouxe descontinuidades nas políticas, um esvaziamento econômico e um distanciamento ideológico das políticas de SAN que vinham ocorrendo desde 2003 (VASCONCELOS *et al*., 2019).

Os depoimentos dos gestores das universidades também apontam que, em alguns casos, houve pouca participação e interesse dos agricultores nos processos de compra. Reclamações das terceirizadas, do mesmo modo, frustraram projetos de IFES que buscaram obrigar/incentivar a compra da AF pelas empresas, como é o caso da UFFS nos *campi* do Paraná. No geral, observa-se que as dificuldades relatadas pelos envolvidos, tanto da demanda, quanto da oferta, reproduzem as que já foram identificados previamente no PNAE por outras pesquisas (TRICHES *et al*., 2019; TRICHES, 2018; MOSSMANN; TEO, 2017; TEO; MOSSMANN; TAGLIETTI, 2017). Porém, neste caso, há um ator/elo na cadeia de

abastecimento, que é muito mais comum existir neste mercado institucional do que ocorre no PNAE, que é a empresa privada – cessionária/terceirizada.

A inclusão deste ator/elo na cadeia frustra a ideia de encurtamento da cadeia de abastecimento, aproximando agricultores de consumidores, e frustra também, na maioria dos casos investigados, o papel do estado como indutor de sistemas alimentares alternativos e mais sustentáveis. Nesses casos, em que as empresas privadas interferem, mesmo quando há compras, os preços pagos à AF não são tão atrativos quanto seria se fossem pagos diretamente pelo Estado. Um ente privado entra como um jogador que tem por objetivo o lucro e trata os alimentos como meras mercadorias em um mercado concorrencial; portanto, dificilmente, se percebe como um agente de SAN.

Essa interferência também afeta o diálogo entre consumidores e produtores, o que torna estas relações distantes e pouco profícuas. A falta de diálogo entre agricultores/ cooperativas/terceirizadas/gestores das IFES e sociedade civil para resolver problemas também se mostrou ineficiente ou inexistente.

Nesse sentido, a pressão social dada em parte no país pelos conselhos gestores, no caso, aqui, pelo Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), seria primordial para fazer as engrenagens funcionarem. Estudos relativos ao PNAE apontam que o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) aparece como uma arena importante de debates, de pressão, de fiscalização, de orientação junto aos gestores da alimentação escolar, oferecendo mais condições de inserção da AF acontecerem e se desenvolverem nestas políticas (TRICHES; KILIAN, 2018). Porém, nas IFES estudadas não há protagonismo dos Consea municipais onde elas se localizam e nem mesmo dos estaduais, demonstrando que a sociedade civil não tem tido o papel ativo que demonstrou ter frente ao PNAE em muitos casos. Além disso, frisa-se que, nos últimos anos (a partir de 2016), a participação social foi sendo desqualificada e esvaziada pelo governo federal, culminando na destituição do Consea Federal em 2019.

Se não há pressão da sociedade civil organizada, outra frente de potenciais motivadores de mudanças seriam os próprios beneficiários dos RU, ou seja, a comunidade acadêmica, em sua maioria estudantes de graduação. No entanto, também não foi identificada nenhuma participação dos consumidores/alunos como atores críticos e conscientes que estão preocupados com a procedência dos alimentos, com a qualidade dos produtos que consomem, com o tipo de sistema alimentar que fomentam e nem se isso tudo tem a ver com a sustentabilidade. Esses debates estão longe de ser reivindicados por este público e refletidos em ações dentro destes espaços.

MECANISMOS DE ACESSO CONSTRUÍDOS PELOS ATORES ENVOLVIDOS PARA VIABILIZAR AS COMPRAS DE PRODUTOS DA AF PARA OS RU

Diante do panorama descrito anteriormente, buscou-se verificar como as IFES que compram ou compraram da AF construíram mecanismos para viabilizar estes mercados, mesmo diante das dificuldades evidenciadas anteriormente.

Um primeiro fator que determina em boa parte as experiências que efetivam(aram) esta prática foi a interação entre os atores e seu interesse e consciência em relação aos objetivos de tais aquisições. Assim, locais onde existem técnicos, gestores e professores comprometidos, com formação crítica, mais propensos, portanto, a debates sobre questões de desenvolvimento rural, regional, sustentável e mais abertos ao diálogo com a sociedade civil, parecem ser mais afeitos às formas de viabilizar estas compras.

No entanto, essas intenções nem sempre são suficientes para o processo ter êxito, dado às burocracias e aos contextos diversos, mas sempre bastante complexos, dentro de cada unidade. Como visto, nas IFES onde o serviço dos RU é prestado na modalidade autogestão ou mista é mais provável haver compras da AF quando os atores demonstram interesse. O que se verificou nestes poucos casos, porém, é que as IFES estão tendendo a terceirizar os RU, já que a oferta do serviço não é considerada atividade-fim destas instituições. Este é o caso da UFRGS e da UFPR, cujos gestores, nas entrevistas, já estavam apontando para este caminho.

Como os RU eram terceirizados, na maioria dos casos, outras formas precisaram ser pensadas para efetivar o Decreto 8473/2015. O que se verificou foram experiências que adicionam cláusulas nos editais para incentivar ou exigir a compra de produtos da AF, como nos casos exemplificados a seguir.

No caso da UFFS, a abertura dos RU de todos os seus *campi* foi quase que concomitante, pois a universidade foi criada em 2009 e começou a oferecer seus primeiros cursos de graduação em 2010. Nesse processo, os RU foram construídos de forma padronizada e foram abertos entre 2014 e 2016. Mesmo com discussões prévias na defesa de se ter uma gestão mista, os RU foram sendo conformados no formato de terceirização total. Assim, para que as empresas privadas comprassem da AF, foi elaborado um processo em que elas seriam incentivadas a realizar tais compras. Inicialmente, foi realizado o cadastramento prévio de cooperativas da AF que tivessem interesse em vender para cada *campus* com a lista de produtos e preços. No edital de contratação da empresa, havia a in-

dicação de um Termo de Referência em que as cessionárias deveriam comprar produtos da lista prévia de cooperativas sob pena de perda de pontos no Acordo de Avaliação Técnica, podendo justificar a não aquisição apenas quando o preço ultrapassasse o de mercado em, pelo menos, 10%. No entanto, posteriormente, as empresas privadas que gerenciavam os RU dos *campi* paranaenses pediram para retirar esta cláusula, devido a problemas com as cooperativas e com os produtos que forneciam, o que foi acatado pela IFES. Estas empresas continuaram comprando da AF, mas, após esta mudança (2017), deixaram de comprar apenas de cooperativas para comprar também de agricultores familiares individuais.

Especificamente, no caso do *Campus* Chapecó, é pertinente registrar que este RU foi o primeiro da UFFS a entrar em funcionamento, em 2014, com grande expectativa da comunidade acadêmica. O modelo de gestão escolhido inicialmente foi o de gestão mista, no qual a UFFS adquiria alimentos e contratava uma empresa para prestar o serviço de preparo e distribuição das refeições. Entretanto, nesse período, não foi possível estabelecer a compra de alimentos da agricultura familiar. Em 2015, frente à publicação do Decreto 8.473, a administração da Universidade avaliou que o modelo de gestão mista apresentava adversidades para a compra de alimentos da AF. Dessa forma, a partir de 2016, foi adotado um modelo de concessão de espaço, com contratação de empresa cessionária para assumir todas as etapas do processo de produção e distribuição de refeições. Como a aquisição de alimentos da agricultura familiar continuava sendo uma prioridade para a Instituuição, foi desenvolvida uma metodologia inovadora, nominada como Concessão Sustentável. Esse mecanismo, mesmo em um cenário de terceirização, vinculou a compra de alimentos de cooperativas de agricultores familiares – previamente credenciadas pela própria UFFS – com a empresa cessionária, como elemento de avaliação do serviço prestado:

> A CESSIONÁRIA em hipótese alguma ficará obrigada a adquirir itens, produtos, gêneros alimentícios, insumos etc., da Agricultura Familiar. Porém tendo em vista [...] o Acordo de Avaliação Técnica, **a aquisição da Agricultura Familiar será um dos requisitos objetivos de avaliação da qualidade da refeição e do alcance econômico-social dessa concessão, implicando, caso não atendido, em descontos no que concerne ao pagamento** [...] (UFFS, 2015, item 5.3.5, grifos nossos).

Desde então, a análise da compra de alimentos da AF para o RU do *Campus* Chapecó tem evidenciado, no contexto da terceirização, que essa metodologia vem se estabelecendo como alternativa viável e factível para a promoção do

desenvolvimento local e para o cumprimento da missão da UFFS, em associação à SAN e ao fortalecimento da agricultura familiar.

Nos *campi* da UFFS no RS, verificam-se realidades parecidas com as do Paraná, em que as empresas terceirizadas reclamam de ter que adquirir de cooperativas e alegam que seria mais atrativo comprar diretamente da AF.

Na esteira destas experiências, cita-se também o caso da UFSC, em que os editais, a partir de 2018, passaram a ter a seguinte cláusula: "Ofertar, se possível ao menos duas vezes por semana, produtos orgânicos ou oriundos da agricultura familiar." Segundo levantamento, no momento da pesquisa, mesmo com esta adição ao edital, apenas um *campus* realizava essas aquisições. Em comparação com o caso da UFFS, a UFSC não foi tão incisiva, mas apenas sugestiva, pois não há nenhuma penalidade para a empresa se ela não acatar a cláusula. O termo "se possível" abre precedentes a várias justificativas para a não realização destas aquisições.

Este caso tem semelhanças com o dos RU terceirizados da UFSM e da FURG. Segundo responsáveis técnicos destes *campi*,, consta nos editais para contratação das empresas que 30% dos recursos utilizados para compras de alimentos devem ser provenientes da agricultura familiar, mas nunca foi cobrado da empresa esta efetivação.

Como experiência mais positiva nesse sentido, a UFPel foi mais taxativa e claramente demonstra em seus editais a necessidade de a empresa comprar da AF, colocando que: "a CONTRATADA deverá observar o Artigo 2º e 5º do Decreto 7.775 de 04 de julho de 2012". Refere-se às finalidades do PAA (eminentemente o incentivo à AF) e à forma de aquisição de alimentos deste segmento. Além disso, também adicionou no edital de quem os produtos devem ser adquiridos e como, além de um calendário agrícola das cooperativas em seus anexos II, III e IV. No Anexo II, por exemplo, consta a qualidade dos insumos – nele o alimento é caracterizado, são feitas as exigências e de quem deverá ser adquirido. A seguir, a descrição do item arroz branco:

> Orgânico, longo e fino, grãos inteiros, com teor de umidade máxima de 15%, isento de sujidades e materiais estranhos, com identidade e qualidade, segundo Instrução Normativa nº 6 de 16 de fevereiro de 2009 e seu Anexo VII (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA). 100% (cem por cento) deste produto deverá ser de origem orgânico e adquirido da agricultura familiar (Edital UFPel – Anexo IV).

O Anexo III do edital da UFPel é especificamente sobre as compras da AF pela empresa privada, constando as justificativas deste tipo de aquisições, como

devem ser realizadas, como serão formulados os preços e como isso será fiscalizado. Chama a atenção a finalidade desta exigência no item 3.1:

> Promover o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável, e incentivar a agricultura familiar promovendo a sua inclusão econômica e social, com fomento à produção sustentável local, ao processamento de alimentos e industrialização e à geração de renda para agricultura familiar do Território Zona Sul do Estado/RS.

Aqui fica explícita a diferença entre uma IFES que está envolvida e comprometida com a efetivação destas compras e outras que apenas fazem alusão, mas não se envolvem, ou mesmo daquelas do outro grupo majoritário, que simplesmente não compram nada da AF. Mesmo com processo terceirizado, a UFPel fez questão de efetivar o decreto e adquirir o mínimo de 30% da agricultura familiar. Inclusive, um dos anexos inicia fazendo referência ao decreto e à necessidade de seu cumprimento.

> 1.1 O Decreto 8.473/2015 em seu Art. 1º, § lº, determina que: Do total de recursos destinados no exercício financeiro à aquisição de gêneros alimentícios pelos órgãos e entidades de que trata o caput, pelo menos 30% (trinta por cento) deverão ser destinados à aquisição de produtos de agricultores familiares e suas organizações, empreendedores familiares rurais e demais beneficiários que se enquadrem na Lei n° 11.326, de 2006, e que tenham a Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Agricultura Familiar (DAP / PRONAF).

O Anexo IV demonstra o trabalho realizado na Instituição junto às cooperativas, pois neste documento há um calendário no qual estão listados todos os produtos que podem ser adquiridos destes fornecedores e em que época estão disponíveis. São sete grupos de produtos (grãos, hortifrutigranjeiros, conservas, frutas, laticínios e ovos, pescados) com uma diversidade de gêneros alimentícios em cada um, orientando e oferecendo subsídios à empresa privada para que ela não tenha dificuldades em realizar estas aquisições.

Nestes exemplos, há evidências de que entre as universidades e, mesmo dentro da mesma Instituição, há diversidade de formas de lidar com tais aquisições, umas mais eficientes e efetivas que outras. O que se depura disso é que a forma de gestão mantida sob responsabilidade da empresa pública e a participação ativa dos atores sociais são características que oferecem mais chances das aquisições

da AF acontecerem de forma a contemplarem as normativas. De outro extremo, temos os casos em que as compras estão sob o gerenciamento de empresas privadas e em que os atores sociais – técnicos, gestores, professores – não são afetos a estas ideias, o que determina o enfraquecimento ou nulidade das aquisições.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo revela que nos três estados do Sul do país há casos em que os RU têm alcançado o objetivo de adquirir produtos da AF, mas que, das 51 unidades investigadas, eles são exceções e não a regra como deveria ser. Diante dessa primeira constatação, conclui-se que nem sempre o que é lei se cumpre no Brasil.

O não cumprimento desta legislação pode ser justificado por uma miríade de dificuldades relatadas pelos atores envolvidos, como demonstrado no texto. No entanto, a exemplo dos casos exitosos, todas são passíveis de serem transpostas quando há um conjunto de atores conscientes de seu papel, com conhecimento e com poder de rever/realocar regras e recursos em prol da mudança.

Além deste papel ativo dos atores, entretanto, verifica-se que esta legislação foi instaurada no apagar das luzes de um projeto político que tinha por objetivo construir e desenvolver políticas de SAN. Em 2016, com a inflexão da política brasileira, o mote das políticas públicas alimentares foi tomando outros rumos, os quais seguem para novas ideologias que apontam para um Estado descomprometido com seus problemas estruturais e de base, como a fome, a pobreza e a má nutrição. Assim, ao contrário do que ocorreu com a construção do mercado da alimentação escolar, em que, a partir da legislação de 2009 (artigo 14 da Lei 11947/2009), efetivou-se a obrigatoriedade das compras da AF com incentivos, sanções, fiscalização, capacitação de atores, modificação de outras políticas e ações para impulsionar a normativa, aqui se observou o contrário: a normativa nasceu morta na maior parte dos casos avaliados. Não houve nem publicização e nem acompanhamento com fiscalização. As IFES não tiveram, portanto, nenhuma motivação do Estado para cumprir o decreto.

Além disso, as omissões da legislação não foram sanadas, a exemplo do que ocorre quando a gestão do RU é privatizada. Há muita desinformação e falta de clareza sobre como as IFES devem agir nesses casos e pouco suporte para elas atenderem à legislação de modo a não incorrer em equívocos ou erros. Nesse mar de incertezas, a acomodação é o caminho mais fácil.

Por fim, dada a importância dos atores sociais já citados, como o Estado e os envolvidos diretamente (gestores, agricultores, técnicos, professores), frisa-se também outro segmento importante na efetivação de políticas: a participação social. Mais uma vez, nesse caso, assiste-se uma desmobilização deliberada e que vem tendo sucesso, no caso dos conselhos gestores como o Consea e da própria sociedade como um todo – nesse caso, os universitários que poderiam ter papéis mais críticos e conscientes sobre sistemas alimentares, SAN e sustentabilidade. Ou seja, também não se identificaram reivindicações de mudança dos próprios interessados.

Cabe à ciência, com estudos como este, trazer à luz o que vem acontecendo. E, talvez, a partir de informações consistentes, os envolvidos possam reverter este quadro em prol de ações e políticas de SAN e de sustentabilidade do sistema alimentar tão importantes para garantir o direito humano à alimentação adequada para as gerações presentes e futuras.

REFERÊNCIAS

BARROSO, L.; RUIS, E. N. F.; TRICHES, R. M. O Programa de Aquisição de Alimentos nos restaurantes universitários de uma universidade pública do Brasil: interfaces com a agenda 2030. **Conferência Internacional da UNTFSSE**, Genebra, p.1-12, jun. 2019.

BELIK, W.; CUNHA, A. R. A. de A.; COSTA, L. A. Crise dos alimentos e estratégias para a redução do desperdício no contexto de uma política de segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 38, p.107-132, 2012.

BRASIL. **Decreto nº 7.775**, de 4 de Julho de 2012: Regulamenta o art. 19 da Lei nº 10696, de 2 de julho de 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7775.htm. Acesso em: 29 jan. 2013.

BRASIL. **Decreto nº 8.473, de 22 de junho de 2015.** Estabelece, no âmbito da Administração Pública federal, o percentual mínimo destinado à aquisição de gêneros alimentícios de agricultores familiares e suas organizações, empreendedores familiares rurais e demais beneficiários da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, e dá outras providências.

GIOMBELLI, G. P. **Transição Sustentável das Compras Públicas de Alimentos**: O Caso dos Restaurantes das Universidades Federais no Estado do Paraná. 2018. 134 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural Sustentável) – Programa de Pós-Graduação em Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável, Universidade Federal da Fronteira Sul, Laranjeiras do Sul, 2018.

GIOMBELLI, G. P.; TRICHES, R. M. Public food procurement for restaurants of Federal Universities in Brazil: advances and setbacks in the implementation of sustainability transition. **Agroecology And Sustainable Food Systems**, Brasil, p. 1-20. set. 2019.

GODOY, K. C. *et al*. Perfil e situação de insegurança alimentar dos usuários dos Restaurantes Populares no Brasil. **Cadernos de Saúde Pública** [on-line]., v. 30, n. 6 p. 1239-1249, 2014.

MOSSMANN, M. P.; TEO, C. R. P. A. Alimentos da agricultura familiar na alimentação escolar: percepções dos atores sociais sobre a legislação e sua implementação. **Interações**, Campo Grande, v. 18, n. 2, p. 31-43, abr./jun. 2017.

PARIZOTTO, L. de D. **Aquisição de alimentos da agricultura familiar para restaurantes universitários**: estudo de caso em um campus da universidade federal da fronteira sul. 2019. 184 f. Tese (Doutorado) – Curso de Ciência da Saúde, Unochapecó, Santa Catarina, 2019.

PAULA, N. F. de. **Colhendo os frutos**: dificuldades e conquistas da modalidade do PAA compra-institucional em uma universidade pública. Dissertação (Mestrado em Alimentação e Nutrição) – Programa de Pós-Graduação em Alimentação e Nutrição, Setor de Ciências da Saúde, Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba, Paraná, , 2016.

TEO, C. R. P. A.; MOSSMANN, M. P.; TAGLIETTI, R. L. Desafios e mecanismos de enfrentamento na relação entre agricultura familiar e alimentação escolar. **Revista Grifos**, v. 26, n. 43, p. 34-64, 2017.

TRICHES, R. M. Efficiency and efficacy of public food procurement from family farmers for school feeding in Brazil. **Revista de Direito Internacional**, v. 15, p. 270-284, 2018.

TRICHES, R. M. *et al*. Condicionantes e limitantes na aquisição de produtos da agricultura familiar pelo Programa de Alimentação Escolar no estado do Paraná. **Redes**, [s. l.], v. 24, n. 1, p.118-137, 3 jan. 2019.

TRICHES, R. M.; KILIAN, L. Papel Dos Atores Sociais Na Aquisição De Produtos Da Agricultura Familiar Para Alimentação Escolar Em Municípios Paranaenses. **Redes**, v. 21, n. 3, p. 159 - 179, set./dez. 2016.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL (UFFS). **Pregão Presencial nº 66/2015.** Chapecó-SC, 2015. Disponível em: http://historico.uffs.edu.br/index.php?option=com_content&view=article&id=7166&Itemid=2340. Acesso em: 14 abr. 2020.

VASCONCELOS, F. de A. G. de. Programa Nacional de Alimentação Escolar: limites e possibilidades para a garantia do direito humano a alimentação adequada, saudável e sustentável. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 18, n. 4, p. 906+, 2013.

VASCONCELOS, F. de A. G. de *et al*. Public policies of food and nutrition. *In:* Brazil: From Lula to Temer. **Revista de Nutrição**, v. 32, p.180161, 2019.

Capítulo 13

IMPLEMENTAÇÃO DAS COMPRAS DA AGRICULTURA FAMILIAR PARA RESTAURANTES DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS DO PARANÁ

Adriely Lourdes Culpani
Giovana Paludo Giombelli
Rozane Marcia Triches

INTRODUÇÃO

A consecução dos objetivos da Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (SSAN) está diretamente relacionada à forma como se organizam os mercados para distribuição de alimentos. Destaca-se o papel do Estado como ente promotor de políticas de regulação dos mercados agroalimentares, de forma a garantir maior equidade social, distribuição econômica, sustentabilidade ambiental e adequação cultural e, consequentemente, produção da saúde e da SSAN da população. Portanto, importa colocar em pauta a discussão sobre o papel regulador do Estado nas atividades econômicas, assim como a soberania alimentar e a importância da agricultura familiar (MALUF; REIS, 2013).

No Brasil, o conceito de agricultura familiar e, especialmente, o reconhecimento como público de importante expressão no cenário nacional, se fortale-

ceu nas últimas três décadas. Isto foi fruto do acúmulo de trabalhos acadêmicos, da atuação política de movimentos sociais organizados, bem como do planejamento e implementação de políticas públicas para este fim. Este último ponto, inclusive, fez do Brasil uma referência mundial no tema (MDS, 2018).

Uma das políticas públicas implementadas e importantes para o país foi a criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), pelo artigo 19 da Lei nº 10.696, de 02 julho de 2003, com as finalidades principais de promover o acesso à alimentação de públicos em vulnerabilidade social e incentivar a agricultura familiar (HESPANHOL, 2013). O PAA possui atualmente seis modalidades de execução: Compra com Doação Simultânea; Compra Direta; Apoio à Formação de Estoques; Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite; Aquisição de sementes; Compra Institucional. Esta última foi criada em 2012, pelo Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012 (BRASIL, 2012).

A modalidade Compra Institucional permite que órgãos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios comprem alimentos da agricultura familiar por meio de chamadas públicas, com seus próprios recursos financeiros, com dispensa de procedimento licitatório. Sendo assim, poderão ser abastecidos hospitais, quartéis, presídios, restaurantes universitários, refeitórios de creches, escolas filantrópicas, entre outros.

Na esteira desta modalidade, implantou-se, em 2015, o Decreto n° 8.473, que estabelece no âmbito da Administração Pública federal, a obrigatoriedade do uso de percentual mínimo de 30% destinado à aquisição de gêneros alimentícios de agricultores familiares e suas organizações, a partir de 1º de janeiro de 2016 (BRASIL, 2015).

Diante desse cenário, este capítulo busca identificar como esta nova legislação vem sendo implantada nos restaurantes das universidades federais do estado do Paraná. Estes, por sua vez, fornecem milhares de refeições todos os dias à comunidade acadêmica. Só nas universidades públicas do país existem em torno de dois milhões de alunos matriculados e, embora nem todos façam suas refeições nos respectivos Restaurantes Universitários (RU), o número de refeições servidas nestes locais caracteriza-se por um mercado substancial para os AF. Nessa perspectiva, estariam os AF e os gestores públicos preparados para esta nova legislação?

Como objetivos específicos pretendeu-se verificar quais os processos de compras/contratação de serviços utilizados e as formas de gestão dos RU, as formas empregadas para compra de produtos de Agricultores Familiares (AF). Além disso, buscou-se identificar as dificuldades relatadas pelos gestores e téc-

nicos na implantação e implementação das aquisições de alimentos de AF nos RU e quais os mecanismos de acesso construídos por parte das organizações de agricultores e Entidades Executoras (EEx), bem como as articulações existentes entre atores públicos e privados que participam da elaboração e execução destas compras institucionais.

METODOLOGIA

A pesquisa desenvolvida teve caráter quantitativo e qualitativo e foi realizada no estado do Paraná[1]. Dois grupos de dados e informações constituíram a sua base. Um composto a partir da análise de documentos oficiais (licitações/contratos para com a empresa) dos órgãos públicos envolvidos na aquisição de alimentos para os RU e outro, resultado de coleta de informações por meio de questionários (parte quantitativa) e entrevistas feitas com agentes sociais participantes deste processo de compras (qualitativa).

O estado do Paraná possui quatro universidades federais, a Universidade Federal do Paraná (UFPR), a Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), a Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) e a Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA) – esta última não fez parte da pesquisa, pois não possui RU. A UFPR tem oito *campi* (Palotina, Toledo, Pontal do Paraná, Matinhos e Jandaia do Sul e três em Curitiba), a UTFPR possui 13 *campi* distribuídos em vários municípios do estado (Apucarana, Campo Mourão, Cornélio Procópio, Curitiba, Dois Vizinhos, Francisco Beltrão, Guarapuava, Londrina, Medianeira, Pato Branco, Ponta Grossa, Toledo e Santa Helena), e a UFFS dois (Realeza e Laranjeiras do Sul), totalizando 22 *campi* com RU.

A coleta de dados se deu na seguinte ordem:

1) Em um primeiro momento, foi feito levantamento dos editais de contratação de serviços ou de compra de alimentos para os RU dos anos 2016 e 2017 e demais informações pertinentes por meio de contato telefônico e de consulta aos *sites* das IFES.
2) Em seguida, foram enviados questionários por meio da plataforma on-line Google docs para gestores e responsáveis técnicos de todos os *campi*

1 Esta pesquisa faz parte do projeto intitulado "Compras públicas e circuitos curtos da agricultura familiar: a promoção da segurança alimentar e nutricional por meio do abastecimento alternativo no sul do Brasil e Colômbia", aprovado pela Chamada CNPq/MCTIC Nº 016/2016.

com RU funcionando, solicitando informações como: número de AF e cooperativas participantes; produtos e respectivas quantidades compradas; volume financeiro movimentado; preços pagos; dificuldades encontradas.

3) A partir do diagnóstico realizado mediante os dois primeiros passos, foram selecionados, em cada uma das IFES, os atores sociais para entrevistas mais aprofundadas. Nas que compram, além das entrevistas com os gestores e técnicos, foram entrevistados também agricultores familiares e suas organizações (considerando o número total ou o critério de saturação dos dados). Foram realizadas entrevistas semiestruturadas diferenciadas para cada grupo de atores. Com a informação sobre os locais que compravam ou não de AF, escolheram-se duas unidades de cada universidade para realizar as entrevistas, considerando a multiplicidade da realidade existente. Os locais selecionados foram UFPR Curitiba (compra) e UFPR Palotina (não compra), UFFS – *Campus* Laranjeiras do Sul, UFFS – *Campus* Realeza (ambos compraram) e UTFPR Pato Branco (compra) e UTFPR Curitiba (não compra). Bem como, sendo uma das unidades na capital (UTFPR e UFPR) e outra no interior do estado, exceto a UFFS, em que ambos encontram-se no interior. Todas as entrevistas realizadas foram gravadas e transcritas.

As análises dos dados quantitativos foram realizadas por meio de estatística descritiva simples (média, desvio-padrão e percentual). A análise dos dados qualitativos foi realizada pela categorização temática, utilizando-se a técnica de análise de conteúdo. Minayo (1996, p. 209) afirma que "fazer uma análise temática consiste em descobrir os núcleos de sentido que compõem uma comunicação cuja presença ou frequência signifiquem alguma coisa para o objetivo analítico visado". As categorias analisadas nesta parte da pesquisa foram relativas aos elementos que caracterizam as dificuldades de implantação e implementação das compras de AF para os RU destas IFES e as que estão por trás de seu desdobramento.

Para preservar a identidade dos entrevistados, eles foram retratados em abreviações e numerações. Os depoentes que são das universidades serão chamados de Gestores Universitários (GU), das empresas terceirizadas, Gestores Terceirizados (GT) e Agricultor Familiar e/ou suas organizações (AF), enumerados conforme o *campus* a que estão vinculados.

DINÂMICAS DE IMPLANTAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DAS COMPRAS DE PRODUTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR PELOS RESTAURANTES DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS PARANAENSES

Verificou-se que a forma de gestão predominante dos RU das IFES do Paraná é a terceirização total (quando a universidade concede a terceiros administrar o restaurante) (86,36% das unidades) e mista 13,64% (administrada pela universidade, mas a mão de obra é terceirizada). Sobre o conhecimento do PAA, apenas 40,91% disseram conhecer o programa e 55% deles afirmaram saber da existência do Decreto nº 8473, de 22 de junho de 2015.

Quando questionados sobre a compra de alimentos da AF, apenas 18% (quatro *campi*) das unidades já haviam realizado estas aquisições em alguma medida, sendo eles Curitiba da UFPR, Pato Branco da UTFPR e *campi* Laranjeiras e Realeza, da UFFS. A forma via Chamada Pública se efetivou apenas em um local, no *Campus* de Curitiba, da UFPR. Os demais utilizaram a compra via empresa terceirizada. Quanto aos produtos agroecológicos, 45% dos locais confirmaram estas aquisições.

Na sequência, realizou-se um estudo em cada uma das universidades, buscando entender os diferentes contextos, seu histórico, dificuldades e mecanismos de acesso a estes mercados pela agricultura familiar engendrados pelos atores envolvidos.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL (UFFS)

Para fins de informação de como foi a implantação das compras de alimentos para os RU da UFFS, entrevistou-se o GU-1 da UFFS – *Campus* Chapecó (SC), onde fica a Reitoria da UFFS, o qual relatou que, durante um longo tempo, se discutiu qual seria a melhor forma de gestão dos RU, em que três modelos foram pensados. O primeiro foi a terceirização total, em que a empresa contratada faria tudo; o outro seria a gestão mista, no qual parte de serviços a UFFS contrataria, ficando com a aquisição de alimentos e o terceiro, a autogestão, no qual a universidade se responsabilizaria tanto pelo serviço, quanto pela compra de gêneros. Isso levou um bom tempo, pois a UFFS se preocupava com a política da universidade que queria comprar diretamente dos agricultores, por conta de seu histórico comprometimento em fomentar a AF da região.

Quando perguntado sobre os líderes engajados no movimento de compra dos alimentos da AF, o entrevistado relatou que foram alguns professores, e que o processo foi participativo e empolgante, mas "bateu na trave", conforme não ia se resolvendo o modelo de gestão e de compras. Assim, mesmo com reuniões que envolveram vários setores e também outros *campi*, não foi realizado nenhum tipo de compra por chamada pública da universidade. O entrevistado afirma:

> A primeira opção feita pela universidade foi o sistema misto, no qual a universidade adquiriu os alimentos e os serviços foram contratados de um restaurante. Esse modelo iniciou, só não chegou a comprar da AF, porque a prioridade que se tinha na universidade, era que primeiro precisavam garantir a comida e depois garantir a origem dos alimentos (GU-1).

Depois de um tempo, realizou-se uma avaliação geral onde foram destacados alguns problemas, citados posteriormente, que levaram à terceirização total. No entanto, a empresa contratada teria acordos a cumprir, os quais estabeleciam a compra da AF, via cláusula do Pregão Presencial nº 65/2015, no Termo de Referência, para a preferência de alimentos adquiridos da AF. No artigo 2, inciso 2.1 e 2.1.1 da estratégia da concessão – sustentável, enfatiza que a contratação toma como base três princípios fundamentais: a) Aquisição de alimentos e insumos da agricultura familiar; b) Relação custo benefício, capaz de oferecer alimentação de qualidade, com custo acessível a toda comunidade acadêmica; c) Segurança alimentar e nutricional. Além disso, este pregão salientava no inciso 5.3 – Da Aquisição da Agricultura Familiar, as seguintes cláusulas:

> 5.3.1. Para que a concessão objeto desse Termo de Referência possa atender o princípio contido na letra "a" do "item 2.1.1", e para que o Acordo de Avaliação Técnica, que será firmado entre a UFFS e CESSIONÁRIA possa ser satisfeito, a CESSIONÁRIA deverá, sempre que possível, adquirir produtos, insumos e gêneros alimentícios da agricultura familiar.
> 5.3.1.1. Entende-se como aquisição da Agricultura Familiar, tudo aquilo que for adquirido diretamente da Cooperativa da Agricultura Familiar, devidamente credenciadas pela UFFS em processo próprio.

No entanto, não era obrigatório à empresa comprar quando o preço era superior a 10% da média do mercado. Em 2017, porém, tanto em Realeza, quanto em Laranjeiras do Sul, essa cláusula foi retirada do contrato devido a vários problemas relatados na compra do ano anterior. Os problemas que implicaram a decisão de retirar essa obrigação da empresa terceirizada comprar da agricultura familiar em ambos os *campi* foi relatado pelo GU-2, do *Campus* Realeza:

> Uns dos problemas era a comunicação com a cooperativa. Nem a empresa nem nós conseguimos ter um diálogo fluido, algo rápido, era travado, não respondiam, tínhamos que correr atrás deles depois, não havia organização. Existem dificuldades de relacionamento com os próprios agricultores que não se sentem valorizados pelas próprias cooperativas. Os agricultores reclamam de motivos econômicos, políticos, pessoais, entre outros, e isso nos prejudicava.

A GT-1 que compra alimentos para o restaurante do *Campus* Realeza também fez sua colocação:

> Eles tinham que me mandar uma lista até dia 15 de cada mês para eu saber o que eles tinham de produto para eu montar o cardápio do mês inteiro e muitas vezes eles não mandavam. Eles não eram organizados, não tinham muita responsabilidade.

A GT-2 do *Campus* Laranjeiras do Sul também relatou suas dificuldades em relação ao ano de 2016: "A gente pede o que precisa de alimentos, e eles mandam o retorno se vão ter ou não. Já ocorreu de a cooperativa dizer que vai chegar o produto e eu precisar e acabar faltando; isso é uma falha deles".

Outro empecilho relatado por eles foi que a UFFS no seu contrato só aceitava como sendo da AF os produtos advindos das cooperativas, ou seja, se a compra pela empresa terceirizada fosse feita diretamente do agricultor familiar não contabilizava como sendo da agricultura familiar. Juntando esse ponto com os problemas relacionados às cooperativas, relatados anteriormente, os *campi* decidiram tirar essa obrigatoriedade de compra da AF. Quando perguntado se depois dessa "desobrigação" ainda continuaram comprando da AF, responderam que sim, e que, com esse novo edital de 2017, eles tiveram mais "liberdade" de compra. Nesse sentido, a GT-1 de Realeza-PR menciona:

> A desobrigação de a empresa comprar da agricultura familiar foi benéfica porque antes não contava a compra direta do agricultor familiar como sendo da AF, só valia se fosse da cooperativa, agora a gente compra direto com nota e tudo mais, mas como não tem a obrigatoriedade, ninguém fiscaliza. As dificuldades desse novo processo é que tenho agora neste ano de 2017 apenas três agricultores me fornecendo e eu preciso de muito mais, mas esses que tenho são muitos responsáveis, os produtos são de melhor qualidade, entregam eles fresquinhos, é outro nível. Em relação às cooperativas, elas ainda estão cadastradas, mas não estamos comprando delas, somente de agricultores familiares de forma direta.

O entrevistado GU-1 diz achar desvantajoso a própria empresa terceirizada ter liberdade para decidir se compra ou não da AF. Quando perguntado se está sendo feito algo para mudar isso, ele relata:

> Eu senti que, por parte da administração da universidade está concluído, que o modelo é este mesmo. Na prática, o seguinte: eu acho que hoje no caso da universidade federal, ela está vendendo uma ideia que está comprando da AF que é falsa. Ela até adquire, mas adquire dentro de um sistema convencional de mercado e para a empresa, ela vai comprar da AF se os preços forem vantajosos. No caso aqui de Chapecó, eu tenho conhecimento que na lista atual de credenciados, a empresa está fazendo concorrência entre as cooperativas, pegando o menor preço. Isso beneficia a quem? Beneficia exclusivamente a empresa.

Nesta fala, é importante ressaltar que a empresa se beneficia comprando pelo menor preço das cooperativas que aceitam esse tipo de proposta desvantajosa. O método previsto pela chamada pública é a pesquisa de preço, com pelo menos três mercados, preferencialmente locais, fazendo uma média e adicionando este valor à chamada, sem gerar concorrência entre as cooperativas.

Em estudo feito sobre preços pagos aos AF pelo PNAE no Paraná, verificou-se que os agricultores geralmente apontam disparidades com relação aos valores na produção de hortifrutigranjeiros, referindo normalmente como pontos negativos os elevados custos com sementes, insumos, mão de obra, transporte, embalagens etc., e, no final da cadeia, o baixo preço pago na venda, ocasionando, muitas vezes, prejuízos na venda de certos produtos (SCHABARUM; TRICHES, 2019).

Em entrevista realizada com um agricultor (AF-1) que fornece para Realeza, em relação às dificuldades em fornecer para a universidade, considera que há pouco reconhecimento das autoridades, já que não exigem que os produtos sejam orgânicos e que só estão preocupados em cumprir a lei e não com a saúde de quem consome. Frisa que a maior dificuldade no processo de produção é mão de obra, porque é tudo na enxada, mas que vale a pena vender para esses programas. Considera justo o preço pago aos produtos fornecidos para os estudantes da UFFS pela AF, que são da melhor qualidade, pois muitas vezes são orgânicos.

A UFFS, a princípio, preocupou-se em adquirir produtos da agricultura familiar quando colocou a cláusula no edital de contratação exigindo que a empresa terceirizada comprasse, mas com os primeiros empecilhos recuou retirando a exigência da cláusula e deixando o objetivo de fomentar a AF a desejar. Verifica-se, nesse caso, que mesmo uma universidade voltada para os mo-

vimentos sociais e para a AF teve dificuldades em implementar estas compras, diante da estrutura de terceirização que foi se constituindo (e pelas diversas dificuldades relatadas), a qual prima pelo menor preço e não pelos princípios de desenvolvimento rural e garantia de SAN.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ (UFPR)

Na UFPR, a aquisição de alimentos da AF foi feita somente no *Campus* Curitiba, em que a forma de administração do RU no momento desta pesquisa era a de autogestão. A abertura de editais começou em 2012, e as compras foram feitas até 2015, quando houve um aviso de suspensão no dia 13 de julho de 2015 da Chamada Pública n° 001/2015-UFPR, que tinha vigência de 12 meses. Ela foi cancelada em defesa de revisão do edital, pois a formação de preços era prevista a partir das próprias cooperativas em conjunto com os preços registrados pelos editais de licitação da Instituição e passaram a ser adquiridas pelo menor preço.

De 2012 até 2015, a UFPR estava envolvida no processo de implantação desta política pública das Instituições Federais de Ensino (IFEs). O primeiro passo ocorreu por intermédio da equipe do RU do *Campus* Curitiba, juntamente com dois professores que se engajaram na proposta de maneira construtiva, criando uma política para mudar a legislação. Para a proposta ser aprovada, foi necessário envolver a equipe de licitação da Instituição, que se dedicou a dar subsídio para os professores irem a Brasília e ter acesso ao chefe de gabinete do Governo Federal, a fim de incentivar mudanças na legislação.

Essas iniciativas, como a da UFPR, incentivaram a criação da modalidade Compra Institucional, em 2012, e depois a instituição do Decreto nº 8.473 de 22 de junho 2015, para que as IFEs também passassem a utilizar pelo menos 30% do valor destinado à alimentação de produtos AF, que antes só atendia à alimentação escolar. Nesse contexto, fica explícita a importância dos professores e administradores como atores que incentivaram as mudanças na estrutura desta legislação.

Nesse caso, chama a atenção a ação dos atores sociais que conseguem mobilizar regras e recursos para realizar mudanças nos processos. Muitos estudos foram feitos em relação a isso no caso do PNAE (SCHABARUM; TRICHES, 2019; TRICHES; SCHNEIDER, 2012; TRICHES; KILIAN, 2016; TRICHES *et al*., 2019), que demonstraram que, nos casos em que existem atores comprometidos, há mais chance das políticas como esta serem bem-sucedidas. Segundo

o estudo de Triches *et al*. (2019), os municípios que compram gêneros alimentícios da agricultura familiar, que alterna em volta dos 30%, têm maior aproximação entre os atores locais, também um maior envolvimento e cobrança por parte dos envolvidos, potencializando o programa.

Nesse aspecto, criaram-se instrumentos legais que facilitavam a aquisição de produtos da agricultura familiar. As cooperativas que já poderiam participar das licitações, mas que raramente tinham êxito, tiveram mais acesso às compras públicas. O GU-3 do RU da UFPR entende que:

> As cooperativas poderiam, sim, participar das licitações normais, mas isso raramente ocorre. Por outro lado, um fornecedor tradicional não pode participar de uma chamada pública. Quanto aos agricultores (individuais) participarem das chamadas por conta, acho que até poderia legalmente, mas na prática é impossível, por que tem uma questão técnica e burocrática que quem consegue dar conta é a cooperativa.

No ano de 2012, iniciou-se o processo das compras via Chamada Pública. Existia somente o Decreto nº 7.775, de 04 de julho de 2012, que possibilitava às instituições públicas adquirirem alimentos da AF com dispensa de licitação, a partir da chamada pública, a exemplo do PNAE. Assim, iniciou o projeto-piloto de compra que foi à base de arroz e feijão. Já na segunda compra, novos itens foram adicionados, como trigo do norte e outros produtos semiperecíveis. Logo identificaram, porém, que muitos itens ficaram "desertos", ou seja, sem nenhum proponente, pois segundo o GU-3, as cooperativas não tinham a quantidade suficiente. Depois disso, foi acertado com as cooperativas, por meio de várias reuniões, que se tinha a necessidade de produzir uma lista contendo itens que eles poderiam fornecer.

Após a iniciação do processo de compra mediante a chamada pública com as cooperativas, começaram as dificuldades das entregas. Em entrevista com o gestor (GU-4), ele relata sobre as dificuldades das aquisições dos alimentos minimamente processados como verduras e hortaliças:

> As dificuldades que enfrentamos foram depois de feita a licitação, colocamos no edital como seria a entrega de hortifrutigranjeiros, principalmente a parte de hortaliças que vinha da Lapa, eles sentiram dificuldade de entregar pra nós duas vezes por semana, e nós queríamos três vezes por semana, e não chegamos nem a comprar. Veio geada e bastante fatores e não tinham como atender a nossa demanda, e eles queriam entregar apenas uma vez por semana.

O administrador também relata que o maior problema foi a falta de segurança de atendimento, tanto em volume quanto em prazos, pois "as universidades precisam de garantia do dia e quantidades". Por esses e outros motivos, o modelo que havia sido adotado desde 2012 foi questionado. As cooperativas consideravam injusto o fato de utilizar o preço concorrencial para determinar o valor de compra do produto. Por causa disso, eles recuaram e chegaram à conclusão que esse modelo não servia mais e que precisava ser revisto para se adaptar.

No ano de 2016, a Universidade tinha o objetivo de comprar maiores volumes e também começaria a adquirir os hortifrutis, mas acabou não vingando por causa do questionamento do modelo usado por ela. A Instituição queria comprar por meio do menor preço, que se equipara à licitação e as cooperativas queriam preços abertos e que a Universidade se adequasse às necessidades delas e, por este motivo não ocorreram as compras em 2016 e 2017. Quanto ao ano de 2018, o processo permaneceu suspenso devido à contenção de gastos da UFPR.

O gestor (GU-4) dos RU da UFPR afirma que não conseguiria alcançar os 30% sem diversificar, ou seja, além de comprar frutas e hortaliças, teria que adquirir também cereais, leite e derivados e até mesmo carnes.

Durante esse processo, foi necessária uma articulação com outros órgãos envolvidos, houve uma integração entre a Emater e alguns cooperados e essas reuniões eram feitas na Universidade com a vice-reitora, Emater, Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e Secretaria de Agricultura. Mesmo assim, não chegaram a um consenso que solucionasse os problemas encontrados.

Segundo um dos agricultores (AF-2), o maior problema encontrado foi que a compra da Universidade não estava adequada para a agricultura familiar:

> Eles pediram produtos embalados como leite em pó, margarina e não é histórico da AF. Hortaliças, frutas, não tinha incluso nas chamadas e foi discutido algumas vezes na Universidade que o formato que ela fez, os produtos que ela escolheu não eram apropriados. A cooperativa afirma que tem condições de atender, mas a chamada não foi apropriada em nível de produtos. Eles entregaram soja e alguns outros produtos e até agora não teve nenhuma conversa para refazer a chamada.

O mesmo depoente (AF-2) considera que o que está faltando é a Universidade conhecer as outras chamadas públicas, a exemplo do PNAE. Ele alega que seria necessário conhecer esses modelos que têm êxito. O representante da cooperativa A afirma também que eles têm condições de entregar ao menos 30 a 40 tipos de itens diferenciados, ainda com padrão de comércio. No entanto,

afirma que falta um pouco de vontade política, enfatizando que a Universidade não entende a realidade dos agricultores.

Se o *campus* da capital em que o RU era administrado pela própria Universidade tentou comprar da AF, mesmo com algumas dificuldades, os *campi* do interior, todos com RU terceirizados, não ficaram longe disso. Em entrevista com o gestor (GT-3) de Palotina-PR, ele discorre que, em nenhum momento a Universidade exigiu que se comprassem produtos da AF. E que, as poucas vezes que comprou, tiveram problemas com desabastecimento.

Fica evidente que a UFPR se esforçou, principalmente no início, para comprar produtos da agricultura familiar, mas o processo utilizado por ela não se consolidou, dificultando a implementação da aquisição dos produtos da AF. Este foi um processo em que os atores sociais tiveram um grande papel nas mudanças estruturais, não só dentro da Instituição, mas fora dela, chegando até a influenciar na mudança em nível federal. No entanto, não houve persistência e nem um diálogo permanente entre agricultores e gestores que ultrapassassem as dificuldades que foram surgindo e que mantivessem o processo em ascendência. Ao contrário, os desentendimentos não foram mediados e resolvidos, mas fizeram com que as ações fossem perdendo força e retrocedendo. Assim, mesmo dentro da perspectiva da autogestão, é necessário que ocorram interfaces, mediações, diálogos permanentes, entendimentos, a exemplo do que vem ocorrendo na UFRGS, onde estas compras têm evoluído nos últimos anos, a ponto de utilizarem mais de 30% do recurso para compras da AF (BARROSO; RUIZ; TRICHES, 2019).

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ (UTFPR)

No período deste estudo, em nenhum *campus* da UTFPR foi exigida a compra da AF, mas se verificaram estas aquisições no *Campus* de Pato Branco, mesmo tendo como forma de gestão, a terceirização total.

Enquanto a UFFS incentivava em seus editais, no ano de 2016, que as empresas terceirizadas comprassem produtos da agricultura familiar, no que tange à UTFPR nunca foi exigida a compra de produtos da AF em nenhum dos *campi*. Porém, no *Campus* da UTFPR Pato Branco, produtos advindos da AF local eram adquiridos por possuir um preço mais em conta, quando comparados ao do supermercado ou atacado.

Em entrevista com o gestor (GU-5), ele conta que, desde o começo, todos os *campi* da UTFPR tinham como forma de gestão a terceirização do RU. Assim, as empresas terceirizadas contratadas por meio de licitação é que são as responsáveis pela escolha dos fornecedores e compra dos insumos alimentares. O que a universidade elabora é um cardápio padrão, para a empresa, basear para a compra dos produtos. Quando perguntado sobre as barreiras para viabilizar a compra de produtos da AF, ele coloca algumas questões:

> Primeiro, o fato de ser terceirizado o serviço, mas como falei pode ser feito, que não tem nada de ilegal em outros editais exigir isso, que seja feito. Dificuldades hoje, eu não sei identificar, hoje eu não sei onde estão essas famílias, se elas possuem um cadastro ou não. O decreto obriga as instituições a adquirirem, mas não diz como fazer isso. Então é uma instituição burocrática, os processos nossos são burocráticos. Então, se hoje a gente for ter que pensar em fazer um processo licitatório, a documentação que exige, mas nos habilitarmos uma empresa, acredito que não seja a realidade de um grupo familiar que forneça isso. Então, eu acho que deveria ter uma adaptação, do sistema para isso, que hoje eu desconheço.

Neste depoimento, frisa-se a paralisia frente à burocracia e à falta de clareza dos gestores diante desta legislação, a qual, ao mesmo tempo em que exige a compra, não prevê o que as instituições que terceirizam o serviço devem fazer e como devem fazer para garantirem a sua aplicação.

O gestor (GT-4) do RU de Pato Branco diz que os alimentos fornecidos são parte dos supermercados dos municípios, principalmente os estocáveis, e os hortifrutis são adquiridos de atacados e de agricultores familiares, via compra direta. Segundo ele, esses AF que fornecem vieram até a universidade oferecer seus produtos e ele passou a adquiri-los. Diz que em nenhum momento a universidade incentivou a compra da AF, e que no contrato não diz nada sobre os 30% exigidos pela lei. Não houve nenhum tipo de articulação, nem reuniões com atores da sociedade para uma possível intenção de compra.

A UTFPR de Curitiba, desde o início do fornecimento de refeições, em 2008, já entrara na modalidade terceirizada devido a sua praticidade e economia. Segundo o gestor (GU-6) do RU da UTFPR Curitiba, quando houve a inclusão da lei, eles tomaram ciência, mas não houve uma exigência para que fizessem compras da AF. Ele destaca que a Instituição considerou isto como ingerência: “Não, eles acharam que seria uma ingerência e não exigiu da empresa isso”.

Ou seja, considerou-se errado cobrar de uma empresa terceirizada, até porque o decreto se aplica ao órgão público, que é a universidade. Diferente das

outras universidades investigadas, fica evidente que os gestores da UTFPR não apresentam preocupações com este decreto e, conjuntamente a isso, os processos burocráticos e o desconhecimento de como colocar esta legislação em prática e a terceirização do serviço tem inviabilizado estas compras na maior parte dos RU da Instituição.

Fazendo um apanhado das formas utilizadas pelas universidades para comprar da AF, a UFFS tomou uma iniciativa quando colocou a cláusula no contrato que a empresa terceirizada compraria da agricultura familiar os 30%, mas depois foi retirada por problemas de organização e responsabilidade das cooperativas e das empresas terceirizadas. A UFPR engajou toda a ação para implantar o decreto na legislação do PAA, mas não soube gerenciar e formular os editais de compras para com as cooperativas e travou nisso. Na UTFPR, houve compra direta da AF via empresa terceirizada, somente por conveniência e preço. Nessa perspectiva, analisando-se as três universidades, pode-se afirmar que, em um contexto geral, nenhuma tem cumprido o Decreto n° 8.473/2015 na sua integralidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa indica que o Decreto nº 8.473, de 22 de junho de 2015, ainda não está sendo praticado por grande parte dos restaurantes universitários (RU) das universidades federais paranaenses. Observa-se ainda muito desconhecimento sobre a existência do PAA e da obrigatoriedade de aquisições dos produtos da agricultura familiar, o que demonstra que nem sequer há preocupações ou ações seminais que apontem para a implantação desta política em determinados locais.

Além disso, evidencia-se a massiva terceirização dos RU. Isso complexifica ainda mais a questão, pois as empresas não são obrigadas a cumprir o decreto que está voltado para as Instituições Federais, visto que, ao contratá-las, o Estado adiciona um intermediário privado na cadeia de abastecimento, frustrando a ideia da aproximação entre produção e consumo de alimentos. O Decreto 8.473/2015 não parece estar sendo cobrado das instituições públicas que compram alimentos para os RU, o que pode levar ao esvaziamento desta política e à perda de um grande mercado institucional que poderia estar sendo abastecido por agricultores familiares.

Além da terceirização, os principais problemas encontrados, de um modo geral nas universidades, estão relacionados à ausência e persistência de atores engajados em promover a agricultura familiar e a tendência em permanecer na acomodação de realizar os mesmos processos conhecidos. Dentre as questões burocráticas, no caso da autogestão, está a dificuldade em formular os editais de compra que são inadequados à realidade da AF e a falta ou dificuldade de diálogo com as cooperativas, que, por sua vez, nem sempre conseguem intermediar os serviços entre agricultores e IFE de uma forma adequada. No caso das unidades terceirizadas, verificou-se a tendência à conveniência dos processos conhecidos, a alegação da falta de clareza da legislação e o não estabelecimento de prioridades e de compromisso em fortalecer o cumprimento do decreto.

Diante dessas dificuldades, nos casos que conseguiram realizar estas aquisições, verificam-se formas diferenciadas de articulações entre agentes públicos e privados e também avanços e retrocessos. Nesse sentido, importante considerar a necessidade de capacitação dos atores envolvidos, de esclarecimentos sobre esta nova legislação, fiscalização e interesse político e social para que esta política se efetive. Principalmente, as mudanças políticas dos últimos anos têm prejudicado fortemente o desenvolvimento destas ações que objetivam a inclusão social com desenvolvimento rural e segurança alimentar e nutricional. Portanto, é primordial novas pesquisas neste campo para fundamentar cientificamente as pautas políticas, independentemente de ideologias ou partidarismos.

REFERÊNCIAS

BARROSO, L. S.; RUIS, E. N. F.; TRICHES, R. M. O Programa de Aquisição de Alimentos nos restaurantes universitários de uma universidade pública do Brasil: interfaces com a agenda 2030. **Conferência Internacional da UNTFSSE**, Genebra, p.1-12, jun. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 7.775**, de 4 de Julho de 2012. Regulamenta o art. 19 da Lei nº 10696, de 2 de julho de 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7775.htm. Acesso em: 29 jan. 2013.

BRASIL. **Decreto Nº 8.473, de 22 de Junho de 2015**: Estabelece, no âmbito da Administração Pública federal, o percentual mínimo destinado à aquisição de gêneros alimentícios de agricultores familiares e suas organizações, empreendedores familiares rurais e demais beneficiários da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, e dá outras providências.

HESPANHOL, R. A. de M. Programa De Aquisição De Alimentos: Limites E Potencialidades De Políticas De Segurança Alimentar Para A Agricultura Familiar. **Sociedade & Natureza**, Uberlândia, v. 3, n. 25, p.469-483, dez. 2013.

MALUF, R. J.; REIS, M. C. dos. Conceitos e Princípios de Segurança Alimentar e Nutricional. *In*: ROCHA, C.; BURLANDY, L.; MAGALHÃES, R. (org.). **Segurança Alimentar e Nutricional**: perspectivas, aprendizados e desafios para as políticas públicas. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013. p.15-42.

MINAYO, M. C. de S. *et al*. **Pesquisa Social**: Teoria, método e criatividade. 21. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL (MDS). **Compras Institucionais para Promoção da Alimentação Adequada e Saudável**: As contribuições do Programa de Aquisição de Alimentos. 2018. 100 p.

TRICHES, R. M. *et al*. Condicionantes e limitantes na aquisição de produtos da agricultura familiar pelo Programa de Alimentação Escolar no estado do Paraná. **Redes**, [s.l.], v. 24, n. 1, p.118-137, 3 jan. 2019.

TRICHES, R. M.; KILIAN, L. Papel dos Atores Sociais na Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar para Alimentação Escolar em Municípios Paranaenses. **Redes**, v. 21, n. 3, p. 159-179, set./dez. 2016.

TRICHES, R. M.; SCHNEIDER, S. Desestruturar para construir: interfaces para a agricultura familiar acessar o programa de alimentação escolar. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 66-105, jan. 2012.

SCHABARUM, J. C.; TRICHES, R. M. Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar em Municípios Paranaenses: análise dos produtos comercializados e dos preços praticados. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba-SP, v. 57, n. 01, p. 049-062, jan./mar. 2019.

Capítulo 14

COMPRAS PÚBLICAS DE ALIMENTOS EM RESTAURANTES UNIVERSITÁRIOS: O CASO EXITOSO DO RU DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL – CAMPUS CHAPECÓ

Luciana de David Parizotto
Carla Rosane Paz Arruda Teo

INTRODUÇÃO

A expansão e evolução do ensino superior no Brasil está atrelada à regulamentação da assistência estudantil, enquanto direito e política pública (BRASIL, 2010). Nesta lógica, os Restaurantes Universitários (RU) passam a ter importância fundamental como equipamentos de permanência estudantil, uma vez que seu papel se desdobra por três áreas dos direitos humanos: educação, saúde e alimentação. No que diz respeito ao direito à educação, os RU contribuem com acesso aos instrumentos para formação profissional e plenitude do desempenho acadêmico; quanto ao direito à saúde, promovem ações que envolvem condições ideais e ambientes saudáveis, por meio da oferta de alimentação adequada; quanto ao direito à alimentação, os RU representam um espaço de acesso a essa necessidade humana básica (IMPERATORI, 2017).

Tais aspectos tornam-se especialmente relevantes na Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), criada em 2009, cujo perfil caracteriza-se pela natureza *multicampi,* popular, democrática, com vistas à inclusão social, combate às desigualdades regionais e garantia do acesso à formação superior na região em que está inserida (UFFS, 2012). Dentre as organizações engajadas no processo de criação da universidade, destacam-se os movimentos sociais ligados à agricultura familiar.

A UFFS é uma instituição de ensino superior pública, criada pela Lei nº 12.029, de 15 de setembro de 2009 (BRASIL, 2009). Abrange mais de 400 municípios da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul, da qual fazem parte o Sudoeste do Paraná, o Oeste de Santa Catarina e o Noroeste do Rio Grande do Sul, território cuja população equivale a cerca de quatro milhões de habitantes. A estrutura *multicampi* da UFFS está localizada nos municípios de Chapecó (SC), onde se situa a Reitoria, Realeza e Laranjeiras do Sul (PR), Erechim, Cerro Largo e Passo Fundo (RS) (UFFS, 2019a).

Os *campi* da UFFS localizam-se em cidades de pequeno e médio porte, inseridas em regiões onde predomina a produção agropecuária em pequenas propriedades familiares. Nesse cenário, movimentos de agricultores familiares envolveram-se na reivindicação pela criação da universidade, e um dos objetivos institucionais é precisamente o fomento a iniciativas de produção e consumo sustentáveis. Diante dessas questões, a UFFS decidiu implantar em seus RU o abastecimento de produtos da agricultura familiar (MUSSIO, 2014). Dessa forma, buscou-se formular metodologias para que a compra de alimentos produzidos por agricultores familiares fosse concretizada (UFFS, 2015).

O objetivo deste capítulo é apresentar como tem se dado a aquisição de alimentos da agricultura familiar para o RU da UFFS – *Campus* Chapecó, na perspectiva da historicidade desse fenômeno. Para atender a esse objetivo, foi realizado um estudo de caso único, em que foram analisados, por triangulação, três tipos de dados: os de fonte documental – Edital de Licitação para contratação de empresa para fornecimento de refeições, Chamadas Públicas de Credenciamento de Cooperativas, Listas de Cooperativas de Agricultura Familiar credenciadas e planilhas mensais de controle da aquisição de alimentos da agricultura familiar; os obtidos por meio de entrevistas com 14 atores sociais envolvidos com o fenômeno – quatro representantes da UFFS, um representante da empresa cessionária (fornecedora de refeições), três representantes de cooperativas de agricultores familiares credenciadas pela Universidade e seis agricultores familiares cooperados que fornecem alimentos para o RU da UFFS; e os provenientes

de observação direta – das entregas de alimentos da agricultura familiar no RU, do espaço e das atividades de cooperativa credenciada e de propriedades de agricultores cooperados.

A partir da análise dos dados assim produzidos, em uma dinâmica de desenvolvimento de linhas convergentes de investigação com vistas a um estilo corroborativo de pesquisa (YIN, 2015), foram configuradas evidências que apontam o RU da UFFS – *Campus* Chapecó como um caso exitoso no processo de compras públicas de alimentos da agricultura familiar. É o que se apresenta a seguir, como síntese do estudo desenvolvido.

O CASO DO RU DA UFFS – CAMPUS CHAPECÓ

Os RU são equipamentos de execução da Política de Assistência Estudantil da UFFS, por meio do fornecimento de refeições nutricionalmente saudáveis, adequadas do ponto de vista higienicossanitário e acessíveis financeiramente aos estudantes e demais membros da comunidade acadêmica. Possuem função social e integrativa e contribuem para a permanência do estudante (UFFS, 2019b).

O RU em questão, localizado no *Campus* Chapecó, foi o primeiro da UFFS a entrar em funcionamento, em 18 de setembro de 2014. A estrutura física corresponde a cerca de 2.300m^2 de área construída, composta por refeitório (com espaço para atendimento de 500 pessoas simultaneamente), áreas de cocção, pré-preparo, higienização de utensílios, higienização de panelas, estoque de gêneros alimentícios, recebimento, estoque de material de limpeza, lavanderia, vestiários e câmaras para lixo. O projeto e a execução da obra foram responsabilidade da Instituição, bem como a compra de equipamento e mobiliário de grande porte (UFFS, 2019b).

O RU atende à comunidade acadêmica e ao público externo, com oferta de almoço e jantar, de segunda a sexta-feira. O cardápio é constituído pelas seguintes preparações: três tipos de saladas (folhosa, crua e cozida); arroz branco e arroz integral; leguminosa (feijão ou lentilha); acompanhamento (macarrão ou farofa ou tubérculo ou raiz etc.); prato principal (carne, com oferta quinzenal de peixe e ovos); opção vegetariana (proteína vegetal, leguminosas, hortaliças etc.); sobremesa (fruta ou doce); suco (polpa de fruta); e vinagrete para tempero. Atualmente, são servidas de 850 a 1.200 refeições por dia (em média, 650 almoços e 320 jantares), sendo que este número sofre variações conforme a dinâmica do semestre letivo.

O funcionamento do RU se dá sob o regime de concessão de espaço público, na qual é contratada, por meio de processo licitatório, empresa do ramo de serviço de alimentação (cessionária) para fornecimento de refeições. A empresa contratada é responsável pelo recrutamento e pela gestão da equipe para executar os serviços, assim como pela compra de matéria-prima alimentícia e demais materiais necessários.

Esse modelo de funcionamento do RU, em prática desde fevereiro de 2016, denomina-se Concessão Sustentável e tem como escopo os seguintes objetivos, conforme consta no Edital de Licitação do Pregão Presencial nº 66/2015 – Termo de Referência:

> A referida concessão tem como escopo atender as necessidades da Universidade Federal da Fronteira Sul, de forma a convergir com dois objetivos altamente estratégicos para o cumprimento de sua missão institucional: permanência do estudante e contribuição da Universidade como polo indutor de desenvolvimento local e regional. Para isso, essa contratação toma como base três princípios indissociáveis entre si:
> a) Aquisição de alimentos e insumos da agricultura familiar;
> b) Relação custo-benefício, capaz de oferecer alimentação de qualidade, com custo acessível a toda comunidade acadêmica;
> c) Segurança alimentar e nutricional (UFFS, 2015, item 2.1.1).

Assim, desde 2016, são utilizados alimentos da agricultura familiar na produção de refeições no RU da UFFS – *Campus* Chapecó. Para que a agricultura familiar estivesse inserida nos RU, mesmo eles não sendo administrados pela própria UFFS, criou-se metodologia que vincula a empresa terceirizada com a agricultura familiar, por meio da compra de produtos comercializados por cooperativas de agricultores familiares credenciadas pela Universidade. Assim, ao terceirizar seus restaurantes, a Instituição optou por não comprar diretamente da agricultura familiar; contudo, criou meios para que estes alimentos chegassem aos RU (UFFS, 2015). Evidencia-se, portanto, a preocupação da Instituição com a aquisição de alimentos da agricultura familiar, colocando-a no tripé sustentador dos princípios do funcionamento do RU.

De acordo com as regras estabelecidas no edital de licitação supracitado, a concessão é avaliada "pela qualidade da refeição servida, pela qualidade do atendimento à comunidade acadêmica e pela aquisição da agricultura familiar, mensuráveis mediante Acordo de Avaliação Técnica" (UFFS, 2015, item 2.5.4.2.1). Dessa forma, a fiscalização da UFFS avalia mensalmente a qualidade da concessão mediante uma ferramenta denominada Acordo de Avaliação Técnica, na qual estão relacionados aproximadamente noventa itens que dizem

respeito a aspectos que abrangem desde a manutenção da estrutura física do RU até a aquisição da agricultura familiar. Consideram-se, entre outros aspectos, higienização, manipuladores, preparação do alimento e manejo de resíduos. Neste documento, a fiscalização do contrato, após avaliar as compras realizadas no mês, produto a produto, assinala se a aquisição da agricultura familiar ocorreu em sua totalidade ou parcialmente.

Assim, primeiramente, a UFFS realiza credenciamento de cooperativas de agricultores familiares interessadas em fornecer produtos para abastecer o RU. Para tanto, é utilizado um instrumento denominado Chamada Pública de Credenciamento de Cooperativas:

> É o credenciamento de uma relação de Cooperativas de Agricultores Familiares e os respectivos gêneros alimentícios que comercializam, visando uma possível aquisição desses gêneros para o abastecimento dos restaurantes universitários da UFFS pelas empresas cessionárias que são responsáveis pela aquisição dos alimentos, preparo e distribuição das refeições de cada *campus*, de acordo com o estabelecido no processo de Concessão de cada um dos Restaurantes Universitários (UFFS, 2016, item 1.1).

Este documento define a política de preços dos produtos, os critérios para habilitação, os prazos e as condições de entrega, a qualidade dos produtos, as obrigações dos credenciados e, ainda, a hipótese de descredenciamento. Quanto aos preços, tem-se que:

> [...] De acordo com o estabelecido nos contratos de concessão dos Restaurantes Universitários da UFFS, os preços deverão ser negociados entre a Cessionária e as Cooperativas Credenciadas pela UFFS. A Cessionária não sofrerá as penalidades de não cumprimento do Acordo de Avaliação Técnica, em caso de o preço praticado pelas Cooperativas ser superior a 10% do preço de mercado varejista local.
> [...] O preço varejista local será definido com base em pesquisa de mercado[1] realizada semestralmente. Os valores de referência serão planilhados e disponibilizados para balizar os valores praticados.
> [...] Alterações nos valores de referência poderão ser feitas ao longo do semestre mediante apresentação de 3 orçamentos feitos no mercado convencional, as quais podem ser requeridas tanto pelas cooperativas quanto pelas cessionárias, caso estas entendam que os valores existentes nas planilhas estejam em desacordo com a realidade atual (UFFS, 2016, item 2).

1 A pesquisa de mercado é realizada pelo agente de fiscalização do contrato.

A Chamada Pública possui um anexo no qual, além de espaço para preenchimento das informações cadastrais da organização, há uma relação de itens que abrange hortifrutigranjeiros, laticínios, massas, cereais, temperos, leguminosas, carnes e produtos industrializados. Cada item possui descrição, que inclui peso médio da unidade, características sensoriais, embalagem e data de validade, quando couber. Além disso, para cada item, deve ser assinalado se há disponibilidade e qual o período de oferta.

As cooperativas interessadas em participar preenchem este anexo, informando quais produtos têm condições de ofertar e sua sazonalidade, e depositam-no junto aos documentos de habilitação, no setor da UFFS responsável pelo credenciamento. Após análise da documentação, a Instituição divulga resultado com as cooperativas credenciadas, ou seja, as que estão aptas a participar. Posteriormente à divulgação do resultado, a cessionária faz contato com as cooperativas credenciadas pela Universidade, solicitando envio de lista com os produtos de fato disponíveis e seus preços, para que inicie o encaminhamento de pedidos e proceda à aquisição.

Para balizar os preços praticados pelas cooperativas, a fiscalização da UFFS efetua, semestralmente, pesquisa de preços no varejo local (três supermercados), obtendo um preço médio para cada item da relação que consta na Chamada Pública. Esses preços são planilhados e entregues à cessionária, para que os utilize como referência.

Nos anos de 2016 e 2017, após a obtenção do preço médio varejista local, para cada item era acrescido 10%, procedimento que deixou de ser realizado a partir de 2018 (UFFS, 2016; UFFS, 2017; UFFS, 2018). A intenção desse acréscimo era propiciar maior possibilidade de compra, já que, ao elevar a média de base originada do varejo local, haveria aproximação aos preços praticados pelas cooperativas, resultando em mais itens que deveriam ser adquiridos pelas empresas.

Contudo, este acréscimo de 10% foi retirado a partir da Chamada Pública de credenciamento para o ano de 2018 (UFFS, 2018), após sinalização da própria administração central, em concordância com as equipes locais de fiscalização dos RU, em resposta às manifestações das empresas cessionárias quanto ao valor elevado dos produtos da agricultura familiar. Outra modificação na ferramenta de credenciamento, em 2018, foi a limitação de inscrição para cooperativas localizadas em um raio de até 200 km do *Campus.* Essa alteração foi motivada pelas situações verificadas em 2017, quando se credenciaram cooperativas distantes cerca de 500 km do município de Chapecó, as quais apresentaram condições que dificultaram as aquisições, como realização de pedido com

quantidade mínima de 500 kg de carnes. Essa medida favorece de fato a produção local, da região onde o *campus* está inserido, e remete à própria missão da Universidade, além de criar espaço para produtores locais que, em outros mercados, já disputam oportunidades com produtos vindos de outras regiões. Seguindo essa dinâmica, foram credenciadas duas cooperativas em 2016, 12 em 2017 e três em 2018.

A cessionária deve buscar adquirir os produtos que são ofertados pelas cooperativas, conforme trecho do Edital de Licitação: "Para que o Acordo de Avaliação Técnica**,** que será firmado entre a UFFS e cessionária possa ser satisfeito, a cessionária deverá, sempre que possível, adquirir produtos, insumos e gêneros alimentícios da agricultura familiar" (UFFS, 2015, item 5.3.5). Mais adiante, o Edital explica que:

> A CESSIONÁRIA em hipótese alguma ficará obrigada a adquirir itens, produtos, gêneros alimentícios, insumos etc., da Agricultura Familiar. Porém tendo em vista [...] o **Acordo de Avaliação Técnica**, a aquisição da Agricultura Familiar será um dos requisitos objetivos de avaliação da qualidade da refeição e do alcance econômico-social dessa concessão, implicando, caso não atendido, em descontos no que concerne ao pagamento [...] (UFFS, 2015a, item 5.3.5).

Ressalta-se a informação de que somente são contabilizadas as aquisições realizadas "junto às Cooperativas de Agricultura Familiar constantes no rol do registro de fornecedores levantados pela UFFS" (UFFS, 2015). Além disso, o Edital de Licitação determina as situações que representam justificativas aceitáveis para a não aquisição das cooperativas de agricultura familiar credenciadas: "Ausência de produtos, que deve ser comprovada por meio de negativa formal da agricultura ou valor cobrado mais do que 10% superior ao mercado convencional [...]" (UFFS, 2015). Como forma de controle das aquisições, foi disponibilizada uma planilha para a cessionária, na qual "deverão ser preenchidas informações sobre os itens adquiridos e se foram provenientes da agricultura familiar (comprovando com as notas fiscais ou documento equivalente), justificando quando não foi sob pena de perda de pontos no Acordo de Avaliação Técnica" (UFFS, 2015). O preenchimento de tal planilha e a apresentação das notas fiscais de compra são procedimentos que abrangem todas as aquisições realizadas em cada mês. Estes documentos são entregues à fiscalização da UFFS ao final do mês corrente para conferência.

O balanço das compras da agricultura familiar realizadas de 2016 a 2018 aponta que foram adquiridos 40 itens alimentares diferentes no período, sendo 29 em 2016, 27 em 2017 e 29 em 2018. A variedade é expressiva se comparada com dados de Assis (2016), em estudo sobre o RU da Universidade Federal de Viçosa (UFV), MG: nos três anos de chamadas públicas para aquisição via PAA (2013 a 2015), foram planejadas aquisições de seis itens, tendo sido efetivamente adquiridos apenas quatro itens alimentares diferentes. Da mesma forma, estudo de Paula (2016) referiu que, na Universidade Federal do Paraná (UFPR), em 2015, de 33 alimentos demandados da agricultura familiar, apenas nove receberam propostas de fornecimento.

Quanto à classificação dos alimentos adquiridos por grupos (BRASIL, 2008), no caso em estudo, constatou-se maior variedade de hortifrutigranjeiros (25 diferentes hortaliças, seis tipos de frutas, três diferentes raízes e tubérculos) no período avaliado. Peixe, leite e ovos foram adquiridos nos dois primeiros anos, já embutidos (linguiça toscana) e açúcares/doces (paçoca e pé-de-moleque) somente em 2016. A ausência de cereais e leguminosas é aspecto ao qual cabe destaque. Prosseguindo com a descrição do caso, os alimentos adquiridos da agricultura familiar foram examinados também de acordo com o grau de processamento (BRASIL, 2014): dentre os 40 diferentes produtos adquiridos, 32 são *in natura* (80%), cinco são minimamente processados (12,5%), dois processados (5%) e um ultraprocessado (2,5%).

Em termos dos resultados monetários do processo em estudo, foram aplicados R$ 147.089,59 na aquisição de 28.612,85 kg de alimentos da agricultura familiar, no período de 2016 a 2018. Esses resultados são mais robustos do que os trazidos por Assis (2016) sobre a UFV, onde, em três anos de PAA, foram adquiridas aproximadamente 10 toneladas de alimentos da agricultura familiar para o RU e investidos R$ 52.010,00. Já o estudo de Paula (2016) indicou que, na UFPR, em três anos de PAA, foram aplicados cerca de R$ 970.000 em seis organizações da agricultura familiar. Considerando-se que, nas instituições mencionadas (UFV e UFPR), as compras públicas (via PAA) abasteceram RU em autogestão, pondera-se que esse modelo não garante, *a priori*, a aquisição de alimentos da agricultura familiar. Isso porque a consolidação desse processo está intimamente relacionada com intenções, percepções, mecanismos, vontade e formas de superação das dificuldades pelos diferentes atores sociais envolvidos.

É importante considerar, ainda, que os RU da UFPR servem em média 12 mil refeições/dia (PAULA, 2016) e os da UFV, em torno de oito mil (ASSIS, 2016), enquanto no RU da UFFS – *Campus* Chapecó são servidas cerca de mil refeições ao dia. Desse modo, é possível inferir que tanto a UFPR quanto a UFV,

por meio do PAA, investiram menos recursos na agricultura familiar do que o *Campus* Chapecó, pois, ao servirem número elevado de refeições diárias, teoricamente possuem maior potencial de compra e de investimento. Proporcionalmente, pode-se dizer que, por meio da empresa cessionária, no RU em estudo, foram aplicados em alimentos da agricultura familiar, em média, 25 centavos de real por refeição, enquanto na UFPR foram aplicados 13 centavos de real por refeição servida no período avaliado.

Ao analisar outros RU da própria UFFS, dados do *Campus* Laranjeiras do Sul demonstram que os alimentos adquiridos da agricultura familiar, em 2016, equivaleram a R$ 3.467,05, com somente uma cooperativa credenciada. No ano seguinte, a compra não aconteceu, pois a cláusula de vinculação à agricultura familiar foi retirada do contrato. No RU do *Campus* Realeza, cadastraram-se duas cooperativas, e o total adquirido foi de R$ 139,70; mesmo assim, a empresa cessionária adquiriu produtos de agricultores individuais, somando R$ 3.612,58. Em 2017, também para este RU, a cláusula de aquisição da agricultura familiar foi retirada, porém, aquisições continuaram a ocorrer, de agricultores individuais, somando R$ 4.978,61 (GIOMBELLI, 2018). Diante desse quadro, destacam-se as diferenças na execução do mesmo modelo criado pela UFFS, pois o *Campus* Chapecó deu continuidade à vinculação da compra de alimentos da agricultura familiar no contrato com a empresa cessionária, situação que não se manteve nos *campi* Laranjeiras do Sul e Realeza.

Em termos do percentual que estes valores representam sobre o total gasto pela cessionária com gêneros alimentícios, estimado em R$ 1.056.173,62, o valor de R$ 147.089,59 aplicado na agricultura familiar equivale a 14% no triênio estudado.

A TRAJETÓRIA DO PROCESSO

A questão das compras de alimentos da agricultura familiar para o RU do *Campus* Chapecó e as circunstâncias que permearam seu desenrolar fundem-se com a trajetória de implantação deste espaço e com os primeiros anos de funcionamento da UFFS. As entrevistas realizadas com os atores sociais envolvidos revelaram acontecimentos e etapas que auxiliam no resgate e no entendimento de como esse processo vem historicamente se constituindo. Conforme relato de gestores da Universidade, a compra de alimentos da agricultura familiar já fazia parte dos debates da comissão de implantação da UFFS desde 2009[2].

2 A UFFS foi implantada, efetivamente, em 2010.

A pretensão inicial era de que a UFFS comprasse diretamente os produtos da agricultura familiar. O envolvimento de diversos setores da Universidade foi importante para que as discussões e aspirações dos envolvidos fossem materializadas legalmente, especialmente as da Pró-Reitoria de Administração. No entanto, no primeiro ano de funcionamento do RU do *Campus* Chapecó (sob modelo de gestão mista), a Instituição realizou licitações convencionais para comprar alimentos, cujos ganhadores foram empresas de diferentes locais, incluindo Chapecó e também municípios de outros estados. A compra institucional por meio do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) com agricultores familiares não ocorreu, ao que tudo indica, pela ausência de corpo técnico para operacionalizar toda essa estrutura e pela necessidade iminente de o RU entrar em funcionamento.

Naquele momento, optou-se pela gestão mista do RU, modelo segundo o qual a UFFS realizava todas as compras de alimentos via licitação e administrava o estoque. Em paralelo, uma empresa contratada executava o cardápio estipulado e distribuía as refeições. No entanto, a operacionalização desse modelo apresentou problemas, já que as compras deviam ser feitas mediante processo licitatório e ainda não existia o Decreto nº 8.473/2015. Ao longo de 2014 e 2015, ganharam corpo as discussões internas com o intuito de modificar o formato de gestão, sendo realizada nova licitação para o ano de 2016. Nesse ponto do processo, decidiu-se pelo modelo de concessão de espaço público; contudo, não se renunciou à aquisição de alimentos da agricultura familiar.

Desde então, a forma como essa aquisição ocorre é diferente daquela expressa nas intenções iniciais, porém é fruto de uma construção coletiva, dentro dos limites daquilo que foi possível realizar, tendo em vista os diferentes obstáculos que precisaram ser enfrentados. Apesar das dificuldades, reitera-se que a experiência tem sido considerada exitosa, especialmente por representar uma alternativa viável em contexto de terceirização.

No sentido de conferir materialidade à trajetória do processo em estudo, apresentam-se, na sequência, elementos que emergiram da análise das entrevistas com os diferentes atores sociais envolvidos. Esses elementos foram sistematizados em quatro categorias temáticas: percepções de diferentes atores sociais sobre a compra de alimentos da agricultura familiar para o RU da UFFS – *Campus* Chapecó, mecanismos utilizados nesse processo, desafios enfrentados e fatores facilitadores.

PERCEPÇÕES DOS DIFERENTES ATORES SOCIAIS ENVOLVIDOS

No que tange às percepções dos atores envolvidos sobre o processo, revelaram-se questões relativas ao desenvolvimento local e à missão da UFFS, à segurança alimentar e nutricional, ao fortalecimento da agricultura familiar e ao custo elevado.

Quanto ao **desenvolvimento local e missão da UFFS**, a compra da agricultura familiar foi referida pelos gestores da Universidade como uma forma de cumprir o papel social da Instituição. Eles apontam o compromisso social com a agricultura familiar, imbricado também na própria história da Universidade, processo que contou com a atuação de organizações de agricultores familiares e camponeses, já que o grupo de trabalho responsável pelas elaboração do projeto de criação da Instituição envolvia a Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul (FETRAF-SUL), a Via Campesina e outros movimentos sociais. Para os gestores, comprar alimentos da agricultura familiar para o RU contempla esta missão e se edifica como exemplo para outras instituições.

A possibilidade de interferência nas políticas públicas da região é citada pelos gestores da UFFS e corrobora ponderações de Soares *et al*. (2018), no sentido de que as intervenções dos governos brasileiros têm potencialidades para fomentar o desenvolvimento rural sustentável e os sistemas agrícolas produtivos locais. Na mesma direção, estudo de Mossmann e Teo (2017) revelou as percepções de atores sociais envolvidos no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em Santa Catarina, entre as quais está a promoção do desenvolvimento local. A pesquisa destacou que o retorno financeiro para os agricultores passa a circular no município, incrementando a situação econômica também das famílias, o que favorece a dinamização da economia local.

Pesquisa realizada na Colômbia também condiz com este achado ao afirmar que a ativação da economia com a compra de alimentos produzidos localmente reflete na redistribuição da renda entre os agricultores da região e no aumento da circulação de capital em uma mesma comunidade (BOHÓRQUEZ *et al*., 2018). O apoio ao desenvolvimento sustentável local ocorre pela priorização da compra de produtos diversificados, sazonais e que sejam produzidos no próprio município onde está localizada a Instituição ou na mesma região (FNDE, 2016).

Nessa linha de pensamento, os gestores evidenciam o papel do RU em si, como equipamento que cumpre sua função social, para além do fornecimento de refeições. Reconhecem a complexidade da experiência como umas das mais

difíceis da UFFS e, ao mesmo tempo, o seu sucesso, com base no próprio sucesso de seus RU como espaços capazes de agregar as diferentes causas que marcam a missão da Universidade. Nota-se, portanto, o posicionamento estratégico dos RU para a UFFS, no tocante ao cumprimento de sua missão e à operacionalização do processo de compras da agricultura familiar. Esta importância é ressaltada, ainda, pelos gestores, que sublinham a necessidade de continuidade do processo em curso, a despeito do cenário de desmonte de políticas sociais a partir de governos recentes.

Nesse sentido, é pertinente a defesa dos gestores da UFFS de que a aquisição da agricultura familiar para o RU assuma características de política institucional, e não de política de uma gestão. Na condição de política institucional, o fenômeno em estudo poderá representar um movimento de resistência, especialmente frente à desconstrução, em curso, de iniciativas governamentais de apoio à agricultura familiar, ao desenvolvimento local sustentável, à segurança alimentar e nutricional entre outras que, no seu conjunto, constituem importantes conquistas no Brasil contemporâneo.

A esse respeito, outra temática que emergiu de forma predominante das entrevistas realizadas foi a **segurança alimentar e nutricional**, referida em suas diferentes dimensões, como a oferta de alimentos de qualidade aos usuários do RU e a relação com a cultura alimentar e a contribuição para a formação de sistemas agroalimentares sustentáveis. Todas as categorias de atores sociais entrevistados, desde os gestores e fiscais da UFFS, representantes da empresa cessionária, da cooperativa e dos agricultores, trouxeram este aspecto, o que demostra uma maturidade na maneira como percebem o processo.

Nessa perspectiva, os diferentes atores compreendem a aquisição da agricultura familiar para o RU como uma possibilidade de melhorar a alimentação fornecida, pois os alimentos, em sua maioria hortaliças e frutas *in natura* ou minimamente processadas, são considerados mais saudáveis. Como lembra Maluf (2011), ter acesso aos alimentos engloba não apenas comer regularmente e em quantidade suficiente, mas comer bem, com alimentos de qualidade, em consonância com os hábitos culturais, individuais e coletivos.

Ademais, sob a ótica dos atores da UFFS envolvidos com a fiscalização do contrato, a qualidade dos produtos da agricultura familiar se destaca, validando os esforços pela manutenção dessa compra no âmbito do contrato de concessão do RU. Certamente, essas percepções relacionam-se com o fato de os produtos apresentarem-se limpos, com boa aparência, frescos, sem passar por processo de armazenamento e transporte de longas distâncias. As caracterís-

ticas nutricionais e sensoriais dos produtos são preservadas, o que resulta em melhor apresentação do alimento na distribuição ao consumidor, após passar pelas diferentes etapas da produção de refeições.

O processo em estudo também resulta, segundo os entrevistados, em **fortalecimento da agricultura familiar**, pois cria espaço para a comercialização de seus produtos, o que leva à ampliação e diversificação da produção e, consequentemente, da renda. Os participantes remetem à importância de a agricultura familiar abastecer os RU, pautada no incentivo aos agricultores familiares e na valorização destes produtos. A política de compras da agricultura familiar também possui um papel pedagógico, pois consegue conectar duas extremidades de uma cadeia, aproximando – em alguma medida – o produtor do consumidor e, dessa forma, promovendo sinergia entre produção e consumo (OPAS, 2017). Dito de outra forma, o fenômeno em estudo apresenta a possibilidade de configurar circuitos agroalimentares curtos (DAROLT, 2013). Essa contribuição foi reconhecida por gestores da UFFS, nutricionista da empresa cessionária, representantes da cooperativa e pelos agricultores.

Para os agricultores, a UFFS oportuniza, com esse processo, melhores preços, garantia de venda e escoamento da produção. Neste estudo, os agricultores destacaram que os produtos entregues para o RU têm venda assegurada, ao contrário do que ocorre em outros canais de comercialização, como feiras ou mercados públicos, nos quais o quantitativo não vendido retorna ao agricultor, que precisa encontrar outro local para escoá-lo ou assumir a perda. Esses achados são compatíveis com o que já foi reportado nos estudos de Cunha, Freitas e Salgado (2017) e de Salgado (2016).

Outra perspectiva que emergiu de gestores da UFFS e de agricultores entrevistados, no sentido do fortalecimento da agricultura familiar, foi o fomento ao cooperativismo. Para eles, a forma de comercialização de produtos por intermédio da cooperativa é um ponto positivo por auxiliar o agricultor com trâmites burocráticos da venda e por consolidar as cooperativas. Esse é um elemento que também corrobora estudos anteriores sobre o tema (MARTINELLI *et al*., 2015; SILVA; SCHULTZ, 2017).

Finalmente, ainda com relação às percepções dos atores entrevistados, há que se apontar a questão do **custo elevado** com a aquisição de alimentos da agricultura familiar, o que foi apontado apenas pela nutricionista da empresa cessionária. Para ela, o preço dos produtos fornecidos pelas cooperativas de agricultores familiares é elevado em comparação aos preços dos fornecedores convencionais, que geralmente são grandes atacados e distribuidores de horta-

liças e frutas. Segundo a nutricionista, a exigência de aquisição de produtos da agricultura familiar comercializados somente por cooperativas – exigência do contrato com a UFFS – seria uma das causas dos preços altos. Em contraponto à opinião da empresa cessionária, a fiscalização da UFFS indicou que a compra da agricultura familiar foi estabelecida ainda em Edital de Licitação, permitindo à empresa que optou por participar do certame ter conhecimento prévio da exigência e calcular seus custos com base nesse preceito.

Na UFV, na qual houve a adoção do PAA para aquisição de gêneros da agricultura familiar para o RU, a questão do preço mais elevado também surgiu – no caso, como uma preocupação para a Universidade, pois poderia onerar os custos da Instituição. No estudo, os preços mais elevados dos produtos da agricultura familiar foram apontados como limitantes para a expansão do PAA na referida Instituição (ASSIS, 2016).

Impõe-se, assim, reforçar que a questão de preços e custos resta como uma contradição relevante na realidade do caso ora estudado, exacerbada, seguramente, pelo modelo de gestão assumido, de terceirização do serviço.

MECANISMOS UTILIZADOS POR DIFERENTES ATORES SOCIAIS ENVOLVIDOS NO PROCESSO

Esta seção busca discutir os mecanismos que vêm sendo empregados pelos diferentes atores sociais envolvidos na construção, efetivação e andamento do processo de compra de alimentos da agricultura familiar para o RU da UFFS – *Campus* Chapecó. Nesse âmbito, surgiram elementos referentes ao modelo de contratação/gestão do RU, ao acompanhamento das aquisições, ao diálogo entre os envolvidos e aos investimentos na produção.

Enquanto instituição idealizadora do processo, a UFFS utiliza diferentes mecanismos para desempenhar e cumprir os objetivos propostos. O **modelo de contratação/gestão do RU** é o mecanismo fundamental, segundo os gestores da Universidade, no qual são regulamentadas as práticas eleitas.

A respeito das formas de contratação e gestão de RU, estudo sobre as políticas de assistência estudantil nas universidades federais do estado de São Paulo apontam que, em doze RU pesquisados, de três universidades, apenas um, o mais antigo, é gerido pela própria Instituição e é também o que possui o custo da refeição mais elevado (PINTO, 2015). Já estudo realizado nas universidades federais do estado do Paraná revelou que, de vinte e dois RU pesquisados, a

terceirização total ocorre em dezenove, e em três há contratação de mão de obra. Destes vinte e dois RU, apenas quatro realizaram aquisições da agricultura familiar (GIOMBELLI, 2018). A esse propósito, tem sido relatado que a oferta de alimentação representa um dos gastos mais elevados das políticas de permanência e, para atacar os custos com as áreas administrativas, o Governo Federal tem direcionado as atividades não finalísticas dos órgãos públicos para a execução indireta (PINTO, 2015).

Configura-se, portanto, um cenário de tendência à contratação de empresas para executar os serviços de produção de refeições nas Universidades Federais, à medida que, gradativamente, o governo extingue cargos envolvidos nas atividades-meio em busca da redução de custos nessas áreas. Apesar desse cenário, a UFFS decidiu inovar no formato de contratação e inserir a agricultura familiar em um processo executado por terceiros, o que pode ser interpretado como um mecanismo de resistência que reafirma o compromisso institucional com seu entorno.

Prosseguindo, destaca-se que os sujeitos envolvidos com o fenômeno estudado reconheceram o **acompanhamento das aquisições** como outro mecanismo utilizado na execução do processo. O setor responsável pela política de alimentação e nutrição da UFFS monitora se as compras da agricultura familiar estão ocorrendo e qual o percentual que elas representam frente ao gasto total com alimentos praticado pela cessionária para a prestação do serviço contratado. Essas informações são obtidas por meio dos fiscais que estão diretamente nos RU. Ressalta-se que o Decreto nº 8.473/2015 (BRASIL, 2015) menciona que 30% dos gastos das instituições com gêneros alimentícios devem ser realizados com alimentos da agricultura familiar, porém não aborda o caso de instituições que não compram alimentos diretamente, mas, sim, serviço.

É notório que a estruturação e o desenvolvimento do processo em questão são resultantes da atuação de diferentes atores, sendo o **diálogo entre os envolvidos** um dos mecanismos mais citados por sujeitos da UFFS, da empresa cessionária e da cooperativa. A articulação intersetorial para funcionamento dos RU e das compras da agricultura familiar envolve atores internos e externos. Por parte da cessionária, já no âmbito operacional do processo, foram evidenciados elementos que remetem à relação da empresa com as cooperativas de agricultores familiares. O diálogo com as cooperativas com vistas à adequação ao padrão de produto demandado pela empresa foi relatado como principal exemplo a ser salientado.

Finalmente, no tocante aos mecanismos utilizados pelos diferentes atores, sublinham-se os **investimentos na produção**. Nessa direção, os agricul-

tores entrevistados remeteram à diversificação da produção como forma de atender à amplitude de itens consumidos no RU, contribuindo também para aumento de sua renda.

Embora estudo anterior tenha indicado que o fornecimento para o PNAE e o PAA impactou em 83% de aumento na produção dos agricultores familiares (CUNHA; FREITAS; SALGADO, 2017), no caso em estudo, os agricultores destacaram que isso não ocorreu, pois demandaria maior número de pessoas para o trabalho na propriedade. Assim, eles referiram pequenos investimentos na propriedade, em tecnologias simples e na organização do trabalho, o que lhes permitiu diversificar a produção. Cabe salientar, nesse ponto, que os agricultores também expressaram preocupação com a possível descontinuação das políticas de compras institucionais, especialmente no contexto atual. A esse respeito, cortes orçamentários, assim como mudanças de prioridades governamentais ou, no caso específico da UFFS, mudanças na gestão da Universidade, são exemplos de situações que podem influenciar na contratação de serviços, como o RU, e na aquisição da agricultura familiar. Isso justifica a preocupação dos agricultores e funciona com um limitador para que façam maiores investimentos.

DESAFIOS ENFRENTADOS AO LONGO DO PROCESSO POR DIFERENTES ATORES SOCIAIS

Neste ponto, são colocados em relevo os elementos apreendidos a partir da análise das entrevistas com os diferentes atores sociais e que evidenciam os desafios que eles têm enfrentado na vivência do fenômeno em estudo. A esse propósito, emergem as dificuldades referentes à **compreensão do processo** em si para os atores envolvidos, tendo sido referidos equívocos, principalmente entre universidade, agricultores e suas organizações. Por parte da UFFS, havia convicção de sua intencionalidade quando o processo foi implantado, embora o conhecimento contextual – da realidade dos agricultores, da produção local, da operacionalização e das questões jurídicas – fosse insuficiente. Além disso, dentro da própria Universidade, havia setores que não compreendiam a importância de produzir saídas para favorecer a aquisição da agricultura familiar, o que resultava em uma burocratização interna que comprometia a celeridade dos processos. Por outro lado, houve também algumas dificuldades por parte dos agricultores, no sentido de compreenderem as especificidades da relação de fornecimento para o RU, que não se restringia a uma transposição direta das práticas às quais estavam habituados no fornecimento para o PNAE.

No que se refere aos produtos adquiridos, os atores entrevistados citaram como desafio as **inadequações de produtos e práticas**, sobretudo com relação às normas que envolvem transporte, como condições do veículo, uniforme do entregador, embalagem e/ou rotulagem dos produtos. O desconhecimento das rotinas, normas e fluxos de trabalho exigidos por unidades de alimentação e nutrição de grande porte, como o RU, por parte das cooperativas fornecedoras, acostumadas com serviços menores de alimentação em escolas, pode ser uma causa para a situação apontada. O volume considerável de refeições servidas (com aumento ao longo dos anos, com a expansão da Universidade), a utilização de equipamentos que realizam operações de pré-preparo (descascar, fatiar, picar), a própria organização interna e o número de preparações do cardápio, entre outros elementos, implicam a utilização, por parte da cessionária, de matéria-prima alimentícia com padronização que minimize as perdas. A entrega de produtos com padrão irregular e tamanhos inferiores ao estipulado na Chamada Pública foi apontada pela empresa cessionária e pela fiscalização da UFFS como um desafio.

Adversidades logísticas nas cooperativas foi outro ponto trazido à tona pelos atores, tanto da UFFS quanto da cessionária, principalmente aquelas ligadas à organização interna das cooperativas, quanto ao atendimento dos pedidos e ao cumprimento dos horários de entrega. A logística aparece na maioria dos estudos sobre agricultura familiar e PNAE como um dos maiores desafios a serem superados (MOSSMANN, 2017). Ademais, **problemas internos nas cooperativas** também surgiram como desafios na visão de todos os atores sociais entrevistados. Nessa direção, emergiram posicionamentos sobre a existência de cooperativas nas quais há práticas que visam ao lucro, prejudicando o agricultor ao invés de fortalecê-lo, ou, ainda, organizações de agricultores com problemas internos de gestão. Os próprios representantes da cooperativa fornecedora mencionaram embaraços internos na gestão que, em alguns momentos, prejudicaram o andamento do processo, como ações que privilegiavam apenas alguns produtores, causando disputas internas.

Nesse sentido, estudo de Silva e Schultz (2017), que discute o cooperativismo e a gestão de cooperativas, aponta que em suas estruturas organizacionais coexistem desejos políticos ligados às disputas internas pelo poder, interesses econômicos que envolvem o crescimento mútuo do associado e da cooperativa e aspirações sociais. Na visão dos autores, encontrar o equilíbrio entre os três fatores é fundamental na gestão da cooperativa. Nessa direção, notabiliza-se o exposto por Dal Soglio e Kubo (2016), ao citarem que processos na agricultura, a exemplo de outros campos, também não ocorrem em ambientes neutros.

Ainda, conforme Silva e Schultz (2017), os empreendimentos cooperativos da agricultura familiar apresentam fragilidades do ponto de vista gerencial. Para os autores, no caso das cooperativas menores, uma das maiores dificuldades diz respeito à falta de colaboradores em tempo integral, sobrecarregando a diretoria, geralmente não remunerada. Essa situação também emergiu no caso em estudo e, sob a ótica de agricultores entrevistados, a forma atual de organização interna da cooperativa, ao não remunerar o presidente, interfere no andamento das decisões e na realização de ações, na medida em que os cooperados se sentem constrangidos de pleitear mudanças de uma diretoria que presta um serviço não remunerado.

Impõe-se, ainda, destacar que a discussão trazida a partir das entrevistas adentrou no campo das **limitações da produção familiar da região** de Chapecó, as quais representam importantes desafios no âmbito do fenômeno em estudo. Foi manifestado que a agricultura familiar na região não produz quantidade suficiente de alimentos para suprir a demanda e, portanto, que a baixa oferta implica preços mais elevados. Nessa linha de pensamento, a qualidade e o preço dos produtos de outras regiões são mais competitivos em relação aos produzidos localmente. O descompasso da produção (oferta) com relação à demanda leva a um abastecimento irregular ao longo do ano, promovendo a entrada de alimentos de outras regiões, que não sofrem influência da sazonalidade, elevando a concorrência com os produtos locais.

FATORES QUE FAVORECEM O PROCESSO SOB A ÓTICA DOS ATORES SOCIAIS ENVOLVIDOS

Passa-se, aqui, a discutir os fatores que têm favorecido o processo em estudo, sob a perspectiva dos diferentes atores envolvidos, a partir dos elementos que emergiram das entrevistas: ajuste nas regras de preços, maior envolvimento dos atores, proximidade geográfica, rede de apoio e pagamento sem atrasos.

O **ajuste nas regras de preços** foi um evento que surgiu a partir da Chamada Pública de Credenciamento de Cooperativas de 2018, na qual foi suprimida a cláusula que previa acréscimo de 10% sobre os preços de mercado utilizados para balizar as compras da agricultura familiar. Apesar de essa questão ter sido identificada pelos envolvidos como um fator favorecedor do processo, é de se questionar o fato de que o teto de preço a ser pago pelos produtos tenha sido assumido como média do varejo. Impõe-se registrar que, em outros

exemplos de compras institucionais, os preços de referência são coletados em organizações da agricultura familiar da região e não no varejo (SALGADO, 2016), o que parece mais condizente com a intencionalidade de fortalecimento da agricultura familiar.

Outro ponto que sobressaiu como facilitador do fenômeno em estudo diz respeito a um **maior envolvimento dos atores** ao longo do processo. A empresa cessionária apontou o desenvolvimento de maior familiaridade das cooperativas, sobretudo pelo fato de que as credenciadas têm sido as mesmas ao longo dos anos. Assim, com a participação continuada, aperfeiçoa-se a compreensão sobre o processo. Argumenta-se que a mesma lógica é válida para a cessionária: o serviço é prestado pela mesma empresa desde 2016, quando as compras da agricultura familiar iniciaram.

Identificou-se, como ponto alto que favorece o processo, a **proximidade geográfica** do *Campus* com as propriedades em que os alimentos adquiridos são produzidos. Esse fator contribuiu para a ampliação da quantidade e diversidade de produtos adquiridos, bem como de sua qualidade destacada. Nessa direção, o caso em estudo configura-se como um exemplo de circuito agroalimentar curto[3], tema que tem sido debatido como alternativa ao sistema alimentar dominante. Algumas propriedades produtoras de alimentos que abastecem o RU estão a cerca de 7 km do *Campus*; outras, distam, no máximo, 13 km. Essa proximidade geográfica garante produtos colhidos apenas algumas horas antes da entrega no RU.

Com relação à proximidade geográfica, cabe mencionar que ela favorece o contato direto ou menos intermediado entre agricultores e consumidores, caracterizando, portanto, os circuitos agroalimentares curtos (SILVA, 2015), que revalorizam os espaços rurais, contribuem para a construção de novos paradigmas de consumo e oportunizam maior autonomia aos agricultores (BUAINAIN; BATALHA, 2007). No entanto, há que se ponderar que os circuitos curtos também podem ser apropriados em outra perspectiva, utilizados para reduzir custos logísticos, aumentar os lucros e facilitar a negociação de preços, restringindo a participação do agricultor em decisões importantes para sua emancipação socioeconômica (SILVA, 2015).

Outro fator importante que emergiu da análise das entrevistas foi a existência de uma **rede de apoio** para a cooperativa e os agricultores associados. Os representantes da cooperativa mencionaram o apoio por parte dos técni-

---

3 Circuitos agroalimentares curtos fomentam a dinâmica de aproximação entre produção e consumo (BUAINAIN; BATALHA, 2007), sendo que diferentes modalidades de circuitos curtos proporcionam níveis distintos de proximidade e interação entre os atores sociais envolvidos (DAROLT, 2013).

cos da Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (EPAGRI), quando solicitado, embora tenham referido que o ideal seria dispor de assistência técnica em tempo integral, prestada por técnico da própria cooperativa. Finalmente, no conjunto dos fatores favorecedores, registra-se, ainda, o **pagamento sem atraso**. Os agricultores reconheceram e elogiaram o fato de o pagamento referente aos produtos fornecidos ser feito, historicamente, sem atrasos, o que lhes proporciona segurança e confiança.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após o estudo de caso desenvolvido e sintetizado neste capítulo, sublinha-se que, sob a ótica dos diferentes atores sociais entrevistados, o fenômeno em tela é percebido como uma forma de incentivar o desenvolvimento local e de cumprir a missão da UFFS, promovendo a segurança alimentar e nutricional e contribuindo para o fortalecimento da agricultura familiar. O custo elevado emergiu como percepção para a empresa cessionária em comparação com a aquisição de alimentos de fornecedores convencionais. Essa constatação evidencia uma fragilidade de entendimento e comprometimento da cessionária com o desenvolvimento local e com questões sociais de seu entorno, no que é preciso avançar.

No que se refere aos mecanismos utilizados pelos envolvidos e que orientam a operacionalização do processo, cabe destaque ao modelo de gestão/contratação do RU como mecanismo fundamental no qual, em um cenário de terceirização, o edital de licitação atrelou a aquisição de alimentos da agricultura familiar à qualidade do serviço prestado. Por isso, outro mecanismo é o acompanhamento das aquisições pela UFFS. Além disso, destaca-se o diálogo entre os envolvidos, pois a metodologia inovadora implantada envolve diferentes setores administrativos da Instituição e atores externos. No campo dos agricultores, investimentos na produção, sobretudo voltados para a diversificação, foram utilizados.

Debruçando-se mais sobre o caso, constatou-se que os desafios enfrentados perpassam pela dificuldade de compreensão do processo – por parte da UFFS e pelas cooperativas e pelos agricultores – relacionada com resistências internas à mudança na Instituição e com agricultores acostumados à lógica do PNAE. E também quanto a inadequações de produtos e práticas, adversidades logísticas, problemas internos nas cooperativas e limitações da produção familiar da região. Salienta-se, nesse ponto, que estes desafios vêm sendo superados no percurso, mediante a mobilização dos mecanismos já apontados.

Como fatores favorecedores do processo, merecem menção a possibilidade de ajustes nas regras de preços, o maior envolvimento dos atores e a familiarização com o processo, dada pela participação continuada dos atores, assim como a proximidade geográfica das propriedades rurais com o *Campus*, a rede de apoio para agricultores e o pagamento sem atrasos, que tem proporcionado a construção de relações de segurança e confiança.

Diante dessas considerações, ressalta-se que os atores envolvidos têm interesses próprios, que são, frequentemente, colocados em disputa. Contudo, suas ações são limitadas por distintos tipos de regras. Nesse quadro, o potencial transformador da inovação construída no caso em estudo tem, na capacidade de atuação dos atores e em sua disposição para a ação, a principal força para romper com a inércia e com os limites dados pelas regras e pelos desafios que se apresentam. Cabe registrar que, apesar da tendência de terceirização de serviços em órgãos públicos, em uma perspectiva neoliberal de alinhamento às recentes políticas em implantação no Brasil e no mundo, ela não foi relatada como um desafio para os participantes neste estudo. Essa constatação contribui para a avaliação que se faz do caso estudado como exitoso, em que a compra de alimentos da agricultura familiar é viabilizada e materializada, em nível bem-sucedido apresentado pelo balanço apresentado das aquisições, mesmo não sendo realizada diretamente pelo órgão público. Portanto, a metodologia inovadora descrita, aqui, mostra-se como alternativa viável em contextos de terceirização e como possibilidade para desencadear o debate em outras instituições, sempre com vistas a incentivar as aquisições de alimentos da agricultura familiar para Restaurantes Universitários.

REFERÊNCIAS

ASSIS, S. C. R. **Implementação do Programa de Aquisição de Alimentos, modalidade compra institucional, na Universidade Federal de Viçosa, Minas Gerais e situação de (in) segurança alimentar e nutricional dos agricultores familiares beneficiários fornecedores**. 2016. Dissertação (Mestrado em Agroecologia) – Programa de Pós-Graduação em Agroecologia. Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2016.

BOHÓRQUEZ, N. V. *et al*. Construcción social de mercados institucionales como estrategia de desarrollo rural sustentable: estudio de caso del Programa de Alimentación Escolar (PAE) entre los años 2012-2015 en el municipio de Granada – Antioquia (Colombia). **Interações**, Campo Grande, v. 19, n. 1, p. 193-207, 2018.

BRASIL. **Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010**. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm. Acesso em: 31 mar. 2018.

BRASIL **Decreto nº 8.473, de 22 de junho de 2015**. Estabelece, no âmbito da Administração Pública Federal, o percentual mínimo destinado à aquisição de gêneros alimentícios de agricultores familiares e suas organizações, empreendedores familiares rurais e demais beneficiários da Lei no 11.326, de 24 de julho de 2006, e dá outras providências. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8473.htm. Acesso em: 30 set. 2017.

BRASIL **Lei nº 12.029, de 15 de setembro de 2009**. Dispõe sobre a criação da Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS e dá outras providências. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Lei/L12029.htm. Acesso em: 29 out. 2017.

BRASIL Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar**. 2. ed. Brasília: FNDE, 2016. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-area-gestores/pnae-manuais-cartilhas/item/8595-manual-de-aquisi%C3%A7%C3%A3o-de-produtos-da-agricultura-familiar-para-a-alimenta%C3%A7%C3%A3o-escolar. Acesso em: 06 maio 2019.

BRASIL Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Coordenação-Geral da Política de Alimentação e Nutrição. **Guia alimentar para a população brasileira**: Promovendo a alimentação saudável. Brasília: Ministério da Saúde, 2008. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/guia_alimentar_populacao_brasileira_2008.pdf. Acesso em: 18 jun. 2019.

BRASIL Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Guia alimentar para a população brasileira**. 2. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2014. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/guia_alimentar_populacao_brasileira_2ed.pdf. Acesso em: 15 abr. 2018.

BUAINAIN, A. M.; BATALHA, M. O. Cadeia Produtiva de Produtos Orgânicos. **MAPA/SPA**, Brasília, v. 5, p. 108, 2007.

CAMARGO, R. A. L.; BACCARIN, J. G.; SILVA, D. B. P. Mercados institucionais para a agricultura familiar e soberania alimentar. **Revista NERA**, Presidente Prudente, v. 19, n. 32, p. 34-55, 2016.

CUNHA, W. A.; FREITAS, A. F.; SALGADO, R. J. S. F. Efeitos dos Programas Governamentais de Aquisição de Alimentos para a Agricultura Familiar em Espera Feliz, MG. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 55, n. 3, p. 427-444, 2017.

DAL SOGLIO, F.; KUBO, R. R. (org.). **Desenvolvimento, agricultura e sustentabilidade**. Porto Alegre: UFRGS, 2016.

DAROLT, M. R. Mercados locais, circuitos curtos e novas relações produção-consumo. *In*: DAROLT, M. R. **Agroecologia**: práticas, mercados e políticas para uma nova agricultura. Curitiba: Kairós, 2013. p. 139-170.

GIOMBELLI, G. P. **Transição sustentável das compras públicas de alimentos**: o caso dos restaurantes das universidades federais no estado do Paraná. Dissertação (Mestrado em Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável) – Programa de Pós em Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável, Universidade Federal da Fronteira Sul, Laranjeiras do Sul, 2018.

IMPERATORI, T. K. A trajetória da assistência estudantil na educação superior brasileira. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 129, p. 285-303, 2017.

MALUF, R. S. **Segurança Alimentar e Nutricional.** Petrópolis: Vozes, 2011.

MOSSMANN, M. P. *et al*. Interface Between Family Farming and School Feeding: barriers and coping mechanisms from the perspective of different social actors in Southern Brazil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 55, n. 2, p. 325-342, 2017.

MOSSMANN, M. P.; TEO, C. R. P. A. Alimentos da agricultura familiar na alimentação escolar: percepções dos atores sociais sobre a legislação e sua implementação. **Interações**, Campo Grande, v. 18, n. 2, p. 31-43, 2017.

MUSSIO, B. R.; ALMEIDA JÚNIOR, V. P. Abastecimento de restaurantes universitários via agricultura familiar: garantia de permanência e desenvolvimento regional. **Anais II Seminário Internacional Culturas e Desenvolvimento**, Chapecó-SC, 2014. Disponível em: http://www.editoraargos.com.br/farol/editoraargos/Servicos/servicos-argos/anais-/anais-ii-seminario-internacional-culturas-e-desenvolvimento/109. Acesso em: 17 set. 2017.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE (OPAS). **Sistemas alimentares e nutrição**: a experiência brasileira para enfrentar todas as formas de má nutrição. Brasília: OPAS, 2017.

PAULA, N. F. **Colhendo os frutos**: dificuldades e conquistas da modalidade do PAA Compra Institucional em uma universidade pública. 2016. Dissertação (Mestrado em Alimentação e Nutrição) – Programa de Pós-Graduação em Alimentação e Nutrição, Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba, Paraná, 2016.

PINTO, F. P. **Políticas de permanência**: estudo multicaso das universidades federais do Estado de São Paulo. 2015. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão de Políticas e Organizações Públicas) – Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas e Organizações Públicas, Escola Paulista de Política, Economia e Negócios (EPPEN), Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), Osasco, São Paulo, 2015.

SALGADO, R. J. S. F. **Implementação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**: a trajetória de operacionalização do PAA institucional na Universidade Federal de Viçosa-MG. 2016. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2016.

SAMBUICHI, R. H. R. *et al*. (org.). **A política nacional de agroecologia e produção orgânica no Brasil**: uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável. Brasília-DF: IPEA, 2017.

SILVA, B. J. **Circuitos curtos de comercialização de alimentos orgânicos**: emancipação socioeconômica na agricultura familiar? 2015. Dissertação (Mestrado em Agroecossistemas) – Centro de Ciências Agrárias, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, Santa Catarina, 2015.

SILVA, C. M. V.; SCHULTZ, G. Acesso a mercados e gestão de cooperativas da agricultura familiar no Brasil. **Revista Espacios**, v. 38, n. 44, p. 23, 2017.

SOARES, P. *et al*. Compra institucional de alimentos: uma estratégia para impulsionar sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis. *In*: PEREZ-CASSARINO, Julian *et al*. (org.). **Abastecimento alimentar**: redes e mercados institucionais. Chapecó/Cabo Verde: UFFS/UNICV, 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL (UFFS). **Chamada Pública de Credenciamento de Cooperativas nº 01/2016**. Chapecó-SC, 2016.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL (UFFS). **Chamada Pública de Credenciamento de Cooperativas 2017**. Chapecó-SC, 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL (UFFS). **Chamada Pública de Credenciamento de Cooperativas 2018**. Chapecó-SC, 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL (UFFS). **Edital de licitação Pregão Presencial n. 66/2015**. Chapecó-SC, 2015.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL (UFFS). Institucional. **Apresentação**. 2019a.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL (UFFS). **Plano de desenvolvimento institucional PDI 2012-2016**. Chapecó-SC, 2012.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL (UFFS). Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis. **Apresentação geral dos Restaurantes Universitários**. 2019b.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman 2015.

Capítulo 15

O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS/COMPRA INSTITUCIONAL NA PROMOÇÃO DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: RELATO DO CASO DOS RESTAURANTES UNIVERSITÁRIOS DA UFRGS[1]

Ludymila Schulz Barroso
Eliziane Nicolodi Francescato Ruiz

INTRODUÇÃO

A Organização das Nações Unidas estabeleceu, no ano de 2015, dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), dentre os quais se evidencia uma forte correlação direta e indireta com o sistema agroalimentar, mais especificamente por intermédio de doze ODS. Por exemplo, o objetivo 2, intitulado "*Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e*

1 Este trabalho é parte dos resultados da pesquisa de mestrado defendida no PGDR/UFRGS, intitulada "As Compras Institucionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul: Dietas Sustentáveis em Restaurantes Universitários".

promover a agricultura sustentável", engloba metas como garantir o acesso a alimentos seguros, disponíveis e suficientes; dobrar a produtividade agrícola e a renda dos pequenos produtores de alimentos; garantir sistemas sustentáveis de produção de alimentos; dentre outras.

Tomando como base este segundo ODS, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), enquanto uma política pública de Segurança Alimentar e Nutricional que fomenta circuitos curtos de abastecimento mais sustentáveis através do fortalecimento da Agricultura Familiar (BRASIL, 2012a), apresenta a potencialidade de trabalhar questões de desenvolvimento rural, inclusão social e produção e consumo de alimentos sustentáveis para a sociedade brasileira. Além deste, os ODS 1 (*Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares*), 3 (*Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades*), 5 (*Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas*), 8 (*Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos*), 10 (*Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles*), 12 (*Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis*) e 15 (*Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade*) também estão intimamente ligados a este programa (BRASIL, 2012a; ONU, 2015).

A estrutura do PPA está dividida em seis modalidades, dentre as quais se apresenta a "Compra Institucional" (CI), cuja finalidade é atender às demandas de consumo de gêneros alimentícios por parte da administração pública, abastecendo unidades do sistema de saúde, do sistema prisional, das forças armadas e Restaurantes Universitários (RU) (BRASIL, 2012b, 2016). O Decreto Federal nº 8.473/15 estabelece, como percentual mínimo, o valor de 30% do total de recursos destinados à aquisição de gêneros alimentícios pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal para aquisição de produtos da agricultura familiar e suas organizações (BRASIL, 2015). Porém, poucos estudos têm demonstrado como esta legislação vem sendo executada e, principalmente, quais têm sido os resultados e desafios para viabilizar essa política pública que dialoga com os ODS supracitados.

As Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), enquanto parte da Administração Pública Federal, contam com o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) que visa à permanência de estudantes em situação de vulnerabilidade social e/ou econômica nas IFES até a conclusão do ensino superior.

A partir do PNAES, há a disponibilização de recursos financeiros para subsidiar moradia estudantil, alimentação, transporte, saúde, cultura, entre outros, os quais devem ser monitorados e administrados pelas próprias IFES (MEC, 2007). Como parte deste programa, os RU oferecem, diariamente, um número expressivo de refeições à comunidade acadêmica, podendo ser considerado um dos principais equipamentos públicos para promoção de SAN no país. Os RU têm como objetivo garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), por meio da oferta de refeições saudáveis aos estudantes universitários (BARROSO, 2019).

Exemplo disso é o caso da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), localizada na região Sul do Brasil. A UFRGS é a maior universidade do estado do Rio Grande do Sul, possuindo, na cidade de Porto Alegre, seis RU que servem, em média, 11 mil refeições por dia. A compra dos alimentos necessários para a produção dessas refeições é realizada segundo as especificações para compras públicas encontradas em legislações vigentes. Cabe destacar que, desde 2016, com a publicação do decreto referente ao PAA-CI, parte dos alimentos passou a ser adquirida de cooperativas de agricultores familiares (BARROSO, 2019).

Diante do exposto, este capítulo tem como objetivo relatar a implementação e execução da modalidade Compra Institucional do Programa de Aquisição de Alimentos nos Restaurantes Universitários de uma universidade pública no sul do Brasil. Será exposto o papel dos atores sociais neste processo, bem como os resultados desta política como facilitadora da implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

MÉTODOS

A pesquisa foi de caráter quanti e qualitativo, realizada na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Para a apresentação deste capítulo, será abordado um recorte de dados coletados em 2018 em duas fontes, considerando-se os dois primeiros anos de vigência (2016 e 2017) do Decreto nº 8.473/2015. A pesquisa passou por aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade.

A primeira fonte de dados foram documentos da UFRGS, como editais de compra de alimentos, contratos firmados, relatórios de compras e cardápios executados a fim de realizar análises quantitativas sobre o diagnóstico dos dois primeiros anos da implementação do PAA.

A segunda fonte de dados foram entrevistas realizadas, a partir de um roteiro semiestruturado, com 16 atores envolvidos no PAA-CI da Instituição: um

gestor administrativo da PRAE; duas nutricionistas dos RU; sete presidentes de cooperativas de agricultores familiares que forneceram alimentos para a UFRGS no período; e seis agricultores familiares indicados pelas cooperativas. As entrevistas foram realizadas por uma equipe de pesquisadores, gravadas com a autorização dos participantes e transcritas.

O PAPEL DOS ATORES NA IMPLEMENTAÇÃO E EXECUÇÃO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS

A inclusão de alimentos provenientes da agricultura familiar nos RU da UFRGS é resultado de um longo processo. Porém, foi somente após a união da exigência legal, por meio do Decreto nº 8.473/2015, e da ação de alguns atores específicos que atuam no ativismo da agricultura familiar (AF) que foi, de fato, concretizada a compra destes alimentos. Os principais atores envolvidos no processo foram: representante administrativo da Universidade, nutricionistas responsáveis técnicas dos diferentes RU, representantes de cooperativas de agricultores familiares e dos próprios agricultores familiares (BARROSO, 2019).

Uma das nutricionistas dos RU referiu-se a esse processo como um "trabalho de formiguinha", dado que diversos atores trabalharam em conjunto. No entanto, dois conjuntos de atores-chave foram identificados como os principais responsáveis pelo sucesso da execução do PAA-CI. Cada um deles atuando em um dos extremos do processo: na Universidade, a direção dos RU; nas cooperativas, as lideranças do cooperativismo – que, mais tarde, reuniram forças e formaram a Associação da Rede de Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária do Rio Grande do Sul (RedeCoop). Identificou-se que ambos os conjuntos de atores, ao compreenderem a importância da inserção da agricultura familiar nos RU e possuírem, ainda, a capacidade de difundir essa prática em seus ambientes institucionais, foram capazes de engajar os demais atores para a efetividade da política (BARROSO, 2019).

Há muito tempo já havia interesse da Universidade na aquisição de alimentos da agricultura familiar, que a considerava uma prática de responsabilidade social, capaz de propiciar, por exemplo, o desenvolvimento local e a melhoria nas condições de vida dos agricultores familiares. A responsabilidade social é um dos valores norteadores da missão da UFRGS, destacada em seus documentos: "*Desenvolver educação superior com excelência e* ***compromisso social****, formando*

indivíduos, gerando conhecimento filosófico, científico, artístico e tecnológico, capazes de ***promover transformações na sociedade***" (UFRGS, 2016 – grifo nosso). Além disso, o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da Universidade, referente ao período entre os anos 2016 e 2026, ratifica que a responsabilidade social é uma condição intrínseca da responsabilidade institucional, enquanto universidade pública, cujo trabalho se direciona também para a inclusão social e o desenvolvimento econômico, científico e social da população (UFRGS, 2016).

Embora isto fosse consenso, foi somente após o surgimento da legislação que as compras de alimentos da agricultura familiar se efetivaram. Antes de a legislação ser promulgada, o setor jurídico entendia que qualquer aquisição realizada deveria respeitar o arcabouço convencional (Lei nº 8.666/1993), cuja aplicação tornava inviável a participação de organizações de cadeia agroalimentar curta. Somado a isto, a Universidade entendia que a capacidade e estabilidade de produção e logística de entrega de alimentos da AF, não dariam conta de abastecer os RU. E, assim, havia o receio de colocar em risco devido à alimentação de, pelo menos, 11.000 integrantes da comunidade acadêmica (BARROSO, 2019).

Depois desses anos iniciais de amadurecimento interno da ideia, bem como do avanço jurídico e da qualificação das cooperativas de agricultores familiares, a Universidade realizou as primeiras compras de alimentos no início do ano de 2016. Neste mesmo ano, ocorreram mudanças na Administração Central da Universidade e, consequentemente, na gestão dos RU, o que culminou na busca por novas formas de abastecimento por meio das cadeias curtas mais sustentáveis. Além do impulsionamento do PAA-CI dentro da Universidade, a direção dos RU foi responsável pelo envolvimento e comprometimento de outros atores institucionais ao longo de todo o processo, os quais participaram desde o chamamento público até a efetivação do pagamento aos agricultores familiares. Assim, atores administrativos, responsáveis pela elaboração dos contratos, pelos pedidos de compra, pela efetivação do pagamento, entre outros, se engajaram no processo de compra da AF (BARROSO, 2019).

Na outra ponta desse processo, esteve a atuação de lideranças do cooperativismo. Isso permitiu a estruturação e qualificação da agricultura familiar, tanto na estabilidade produtiva, quanto na logística de entrega dos alimentos, o que se evidenciou, por exemplo, no relato de um representante de cooperativa que referiu ter ficado sabendo das chamadas públicas da Universidade por meio de uma divulgação entre cooperativas; outro representante contou que resolveu o problema de logística de entrega ao fazê-la em conjunto com outras cooperativas. Por essa razão, lideranças comprometidas com o cooperativismo também carregaram a função de atores-chave (BARROSO, 2019).

A relevância do cooperativismo para o desenvolvimento e aperfeiçoamento da agricultura familiar como produtora e fornecedora de alimentos tomou uma dimensão tão ampla que foi amplificada na constituição e uma rede de cooperativas, a RedeCoop. A criação dessa rede representa um dos melhores exemplos de organização de uma cadeia agroalimentar curta e sustentável no país.

A cadeia agroalimentar curta e sustentável é uma abordagem que visa transformar os padrões de produção e consumo, por intermédio de diferentes formas de cooperação, solidariedade e auto-organização democrática, promovendo a aproximação da relação produtor-consumidor e, consequentemente, proteção ambiental, empoderamento econômico e justiça social (GAZOLLA; SCHNEIDER, 2017).

Outro destaque em relação à atuação dos atores-chave se deu junto à superação de alguns desafios que se colocaram no processo de aquisição da AF. Foi a partir da comunicação entre todos os interessados no processo que alguns desafios importantes foram sanados: o descompasso entre oferta e demanda, a logística de entrega dos alimentos e o atraso nos pagamentos às cooperativas (BARROSO, 2019).

O descompasso entre oferta e demanda surge da ausência de uma programação de solicitações dos RU para as cooperativas, o que dificultava o planejamento da produção dos alimentos. Por vezes, isto resultava no desabastecimento de alimentos específicos para os restaurantes. De outro lado, os agricultores familiares acumulavam um excedente de outros alimentos que, muitas vezes, eram perdidos por não haver outro mercado para escoamento da produção. Foi com a formação de um canal de diálogo entre os representantes das cooperativas e a diretora dos RU, que se instituiram práticas de previsão de solicitações dos RU para as cooperativas (BARROSO, 2019).

Da mesma forma, as dificuldades referentes à logística de entrega também foram sendo sanadas. A partir do diálogo houve o entendimento da importância da coparticipação de todos na solução do problema. A grande questão era a prática que os RU estabeleceram com os antigos fornecedores de receber os alimentos diariamente. Para as cooperativas, esta operação tornava-se inviável, pois os alimentos eram produzidos e logo estocados em cidades diferentes e distantes de onde se localizam os RU. Por fim, entre as necessidades e possibilidades, houve um consenso para que as entregas fossem realizadas em tempo adequado para ambas as partes (BARROSO, 2019).

Assim sendo, observa-se que a atuação dos atores-chave, comprometidos com cadeias curtas mais sustentáveis, foram essenciais para o êxito da aquisição de alimentos da AF para os RU. O diferencial foi a construção de relação pautada no diálogo e responsabilização de todos pelo processo. Esse elo surgiu como fruto

da atuação de atores-chave, mas também pela mediação do Governo Federal a partir do Ministério do Desenvolvimento Social. A atuação dos atores do governo foi fundamental na construção local da rede dos atores que fizeram parte do processo, nas trocas de experiências e qualificação do PAA-CI (BARROSO, 2019).

A evolução dessa execução do PAA-CI resultou no reconhecimento da experiência pelo Ministério do Desenvolvimento Social, que deu à UFRGS o prêmio "Destaque 2017", pelo mérito de ser a universidade federal que mais adquiriu alimentos da agricultura familiar naquele ano (48,2%).

A atuação do Governo Federal, por meio do fortalecimento da agricultura familiar, ratificou a relevância do Programa de Aquisição Alimentos no alcance dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Assim, é possível perceber que o Estado possui um papel crucial no desenvolvimento sustentável, por meio da criação e implementação de políticas públicas como as relacionadas às suas próprias aquisições de alimentos.

O DESEMPENHO DO PAA/CI DA UFRGS NO ALCANCE DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS)

Do ponto de vista econômico, a Tabela 1 revela o resultado financeiro da execução do PAA-CI nos dois primeiros anos de implementação. A aquisição de alimentos via PAA-CI, no primeiro ano, representou cerca de 9% do total de recursos investidos na compra de gêneros alimentícios, não atendendo à exigência mínima do Decreto. Em compensação, no segundo ano, a Universidade ultrapassou a meta governamental, adquirindo um montante de R$ 4.724.966,14, que representou aproximadamente 50% do valor total da aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar.

Tabela 1: Resultado financeiro da execução do PAA-CI durante os dois primeiros anos de implementação

Ano	Total de aquisição de alimentos	Aquisição de alimentos da agricultura familiar	Representatividade do total de aquisição de alimentos
2016	R$ 9.927.458,93	R$ 885.330,10	8,9%
2017	R$ 9.789.217,51	R$ 4.724.966,14	48,2%

Fonte: Barroso (2019).

O direcionamento de cerca de R$ 4,5 milhões para a agricultura familiar impulsiona o alcance direto de vários ODS como o primeiro, que aspira a erradicação da pobreza; o quinto, que trata da igualdade de gênero; o oitavo, que pretende promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável; e o décimo, que busca reduzir a desigualdade social.

Essa reorientação do destino do dinheiro público permite o aumento da renda de pequenos produtores, em geral, em situação de vulnerabilidade socioeconômica, assim como o crescimento da economia local e regional. Considerando, ainda, os princípios do cooperativismo, a distribuição igualitária de renda também é contemplada entre os agricultores familiares participantes dessas contratações com a Universidade. Além disso, estes fatos contribuem também para a inclusão social, mediante a liberdade de escolha em frequentar locais e fazer uso de serviços que antes não eram possíveis economicamente, por exemplo.

Em se tratando da atuação da UFRGS na compra direta de alimentos da agricultura familiar, é pertinente destacar que, em virtude da sensibilização da gestão da Universidade, anterior à publicação do Decreto nº 8.473/15, já havia alguns contatos estabelecidos com cooperativas de agricultores familiares, proporcionando celeridade ao processo de aquisição via PAA. Dessa forma, os primeiros contratos foram assinados já no mês de março do primeiro ano de vigência do decreto.

Assim, em 2016, foram realizados quatro processos de compra para abastecer os RU com editais de carne suína, carne de frango, frutas e vegetais. Já, em 2017, foram efetuados seis processos, sendo que os contratos resultantes de três deles possuíram vigência até metade ou final do ano seguinte. Salienta-se que, no primeiro ano, dois processos restaram desertos (carne de frango), pois não houve agricultores familiares e/ou suas cooperativas interessadas. Por outro lado, os processos de compra exitosos permitiram, ainda em 2016, a contratação com três cooperativas, envolvendo 72 agricultores familiares. No ano seguinte, o panorama modificou-se, triplicando o número de cooperativas contratadas pela Universidade. Ou seja, por meio de treze contratos, nove diferentes cooperativas foram inseridas neste mercado, inserindo 493 agricultores familiares na produção e fornecimento destes alimentos.

Nesse sentido, fica evidenciado que esse resultado progressivo de inclusão de agricultores familiares no fornecimento de alimentos à Universidade vai ao encontro do que preconizam os ODS 1 e 10, que visam, respectivamente, reduzir a pobreza e a desigualdade social dentro dos países e entre eles, na medida em que o PAA-CI possibilita a inclusão social de um número significativo de famílias ru-

rais que, usualmente ,apresentam dificuldades para se inserir em mercados justos, garantindo também maior renda e igualdade de oportunidades a esse grupo.

Seguindo na linha dos ODS, mais especialmente na igualdade de gênero de que trata o ODS 5 (*Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas*), observou-se que são as mulheres as responsáveis pela produção dos alimentos (como doce de frutas e cuca) provenientes das agroindústrias e inseridos, de forma inédita, nos cardápios dos RU nos anos de 2016 e 2017. O predomínio das mulheres na produção dos alimentos processados nas agroindústrias sugere o empoderamento feminino no campo, bem como o espírito inovador e empreendedor nas mesmas.

A inserção dos agricultores familiares e, especialmente das mulheres, no mercado de alimentos via PAA-CI corrobora também com uma das metas do ODS 8, que tem por finalidade o apoio público às atividades produtivas, geração de emprego decente, empreendedorismo, criatividade e inovação. Além disso, esse mesmo objetivo pretende promover emprego pleno e trabalho decente para todas as mulheres, homens, jovens e pessoas com deficiências, o que vem ocorrendo na execução desta política pública brasileira.

Por fim, a Tabela 2 apresenta a quantidade de alimentos adquirida em cada processo de compra e os valores executados. É possível verificar a diversidade dos gêneros alimentícios, bem como o crescimento da quantidade de alguns alimentos. Nos dois primeiros anos de execução do programa, totalizou cerca de 250 toneladas de hortifrutigranjeiros, 198 toneladas de carnes suína e bovina, 131 toneladas de arroz branco e integral e 23 mil litros de leite, iogurte e suco de frutas orgânico.

Embora os hortifrutigranjeiros se sobressaiam na quantidade adquirida, as carnes despontam sob o ponto de vista financeiro, em virtude do alto valor agregado deste alimento. No período analisado, o valor investido em hortifrutigranjeiros foi de R$ 709.567,82, enquanto as carnes representaram R$ 4.487.284,75, quase 80% do valor total destinado à agricultura familiar em ambos os anos. Esses dados ratificam o paradigma de que a produção de alimentos da agricultura familiar volta-se a produtos de origem vegetal, todavia, também o rompem ao sinalizar a capacidade produtiva e de abastecimento de alimentos cárneos e lácteos via circuito curtos.

Tabela 2: Quantidade de alimentos adquiridos por ano via PAA-CI e valores executados

Ano	Gêneros alimentícios	Quantidade adquirida	Representatividade da compra via PAA-CI no total das compras de cada gênero	Valor de Aquisição
2016	Carne suína	40.358 kg	100 %	R$ 704.720,30
2016	Frutas e vegetais	72.773 kg 21.372 uni	16 % 9 %	R$ 180.609,80
2017	Carne bovina, carne suína	110.792 kg 47.100 kg	85 % 100 %	R$ 3.782.564,45
2017	Cuca	908 uni	100 %	R$ 5.766,00
2017	Hortifrutigranjeiros	152.658 kg 60.341 uni	33 % 23 %	R$ 528.958,02
2017	Arroz branco, arroz integral, geleia de frutas orgânica, suco de frutas orgânico, iogurte	107.500 kg 24.080 kg 264 kg 444 L 1.393 L	100 % 100 % 100 % 100 % 100 %	R$ 353.993,43
2017	Leite UHT	21.496 L	100 %	R$ 53.684,24

Fonte: Barroso (2019).
Legendas: kg – quilograma; uni – unidade; L – litro.

Considerando a compra de cada um desses gêneros alimentícios, a carne suína adquirida, em ambos os anos, foi na sua totalidade oriunda da compra de agricultores familiares. Os hortifrutigranjeiros, de um ano para o outro, tiveram um aumento de 16% para 33% e de 9% para 23%, considerando suas unidades de compra: quilogramas e unidade, respectivamente. Além destes, em 2017, a carne bovina foi adquirida em grande parte da agricultura familiar, perfazendo um percentual de 85%. Os demais gêneros alimentícios, como arroz branco e integral, cucas, geleias e sucos de frutas orgânicos e leite e iogurte adquiridos – somente em 2017 foram adquiridos pelo PAA-CI, correspondendo também a 100% da aquisição destes gêneros.

A aquisição de hortifrutigranjeiros da agricultura familiar, apesar de crescente, foi menor quando comparada a outros gêneros *in natura*. Pois, algumas hortaliças são adquiridas minimamente processadas, mediante processos de compras convencionais, em que as organizações da agricultura familiar não participaram. Esse processamento compreende ações como higienização, descascamento e corte. Ainda assim, representantes de cooperativas sinalizaram a possibilidade de produção deste tipo de alimento, mesmo apontando a necessidade de se reorganizar para tal. Nesse sentido, merece destaque o fato de

que, partindo do pressuposto de que são as mulheres que conduzem as agroindústrias familiares, existe potencial para incluí-las de forma ainda mais ampla neste processo, potencializando o ODS 5.

A ampla gama de alimentos produzidos pela agricultura familiar para atender o PAA/CI da UFRGS também parece propiciar certa segurança econômica aos agricultores. Quando a produção depende unicamente de um alimento e ocorre uma intempérie que arruina a produção, o prejuízo é completo. Entretanto, quando há diversidade na produção, há a possibilidade de reduzir este prejuízo.

Igualmente cabe destacar que parte dos alimentos adquiridos pela Universidade foi de orgânicos, o que promove os objetivos 12 e 15, que dizem respeito, respectivamente, à necessidade de assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis e proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade. Nas entrevistas, foi possível verificar que alguns agricultores familiares, mesmo não tendo vendido seus produtos como orgânicos para a Universidade, os produzem desse modo em sua propriedade ou até mesmo têm a intenção de tornar a sua produção totalmente sustentável.

Salienta-se, ainda, a qualidade física e sensorial dos alimentos da agricultura familiar, mencionada pelas nutricionistas que atuam nos RU. Elas atribuem isto ao fato de os alimentos serem produzidos na região, respeitando a sazonalidade e a biodiversidade local, colhidos mais próximos ao período adequado, entre outros fatores, os quais acarretam modificações em seu sabor, redução do desperdício, assim como em seu valor nutricional. Tudo isto permite a oferta de refeições mais saudáveis à comunidade acadêmica, de modo a promover saúde entre os comensais dos RU e das próprias famílias rurais.

E, assim, os resultados provenientes do PAA-CI facilitam também o progresso dos dois principais ODS relativos ao sistema agroalimentar: o segundo, que visa acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável; e o terceiro, que se destina a assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades.

O Brasil, em diálogo com a sociedade, construiu um conceito bastante ampliado de SAN que consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (BRASIL, 2006).

Isto posto, entende-se que, ao executar o PAA-CI, a UFRGS via cadeia agroalimentar curta atuou ao encontro da SAN, potencializando também o desenvolvimento de diversos ODS com benefícios tanto para os produtores, quanto para os consumidores dos alimentos e a sociedade como um todo. Logo, observa-se que é imprescindível o envolvimento de numerosos atores nessa junção entre IFES e a AF para que os ODS possam, assim, ser concretizados até 2030.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando o exposto neste capítulo, conclui-se que o PAA-CI é uma ferramenta valiosa para a implementação dos ODS em nível local e regional. O programa, ao propiciar a inclusão de pequenos produtores regionais de alimentos no mercado institucional, propicia o aumento de renda, fomenta a economia local, permite a redução da fome e da pobreza, potencializando a inclusão social e promovendo Segurança Alimentar e Nutricional a todos os envolvidos neste sistema agroalimentar.

Além disso, fica evidente que, para o desenvolvimento e alcance dos ODS, é fundamental a conexão entre políticas públicas e cadeias agroalimentar curtas e sustentáveis, uma vez que ambas possuem princípios convergentes com o desenvolvimento sustentável. Todavia, a existência de desafios para o sucesso desse processo foi notória, assim como o indispensável papel de atores-chave na condução do processo e engajamento dos demais atores.

Entretanto, os RU, enquanto equipamentos públicos, caracterizam uma ambivalência, pois ao mesmo tempo em que abrem um espaço para promoção da agricultura familiar e dos ODS, também podem inibir seus progressos, em razão da crescente terceirização da produção de refeições para empresas privadas de alimentação coletiva que, em sua maioria, não possuem processos pautados na sustentabilidade do sistema agroalimentar. Logo, constata-se que o cumprimento dos ODS no âmbito dos RU depende não apenas dos serviços públicos, diretamente, mas de todos os atores e empresas envolvidos.

Por fim, salienta-se que o PAA-CI, mesmo sendo uma política pública de âmbito nacional, foi sendo implementado, no caso da UFRGS, a partir das necessidades, desafios do contexto e, principalmente, engajamento de atores importantes no processo. Portanto, espera-se que a execução dessa experiência em outros estados possa também se concretizar ao encontro das especificidades de cada local.

REFERÊNCIAS

BARROSO, L. S. **As Compras Institucionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul**: Dietas Sustentáveis em Restaurantes Universitários Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Faculdade de Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. 2019.

BRASIL. 2016. Presidência da República. **Lei nº 11.346**, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências.

BRASIL. 2012a. Presidência da República. **Decreto nº 7.775**, de 4 de julho de 2012. Regulamenta o art. 19 da Lei no 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos, e o Capítulo III da Lei no 12.512, de 14 de outubro de 2011, e dá outras providências.

BRASIL. 2012b. Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Resolução nº 50**, de 26 de setembro de 2012. Dispõe sobre a sistemática de funcionamento da modalidade de execução Compra Institucional, no âmbito do Programa de Aquisição de alimentos da Agricultura Familiar – PAA.

BRASIL. 2015. Presidência da República. **Decreto nº 8.473**, de 22 de junho de 2015. Estabelece, no âmbito da Administração Pública federal, o percentual mínimo destinado à aquisição de gêneros alimentícios de agricultores familiares e suas organizações, empreendedores familiares rurais e demais beneficiários da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, e dá outras providências.

BRASIL. 2016. Companhia Nacional de Abastecimento. **Cartilha Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar**: Renda para quem produz e comida na mesa de quem precisa! Disponível em: http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/16_06_17_10_21_02_cartilha_p.pdf. Acesso em: 10 out. 2016.

GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. **Cadeias curtas e redes agroalimentares alternativas**: negócios e mercados da agricultura familiar. Porto Alegre: UFRGS, 2017.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). **Portaria Normativa nº 39**, de 12 de dezembro de 2007. Institui o Programa Nacional de Assisencia Estudantil (PNAES). Disponível em: http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria_pnaes.pdf. Acesso em: 14 de janeiro de 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU. **Economia Social e Solidária e o Desafio do Desenvolvimento Sustentável**. Força-Tarefa de Interagências das Nações Unidas sobre Economia Social e Solidária. 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Transformando Nosso Mundo**: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Traduzido pelo Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil (UNIC Rio). 2015.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL (UFRGS). **Plano de Desenvolvimento Institucional 2016-2020**: Construa o futuro da UFRGS, Biblioteca Central/UFRGS, 2016.

Capítulo 16

SUSTENTABILIDADE EM ALIMENTAÇÃO COLETIVA: POTENCIALIDADES E DESAFIOS

Cassiani Gotâma Tasca
Suellen Secchi Martinelli
Suzi Barletto Cavalli

INTRODUÇÃO

A alimentação contemporânea mundial vem sendo marcada por mudanças nos padrões de consumo alimentar dos indivíduos, as quais são influenciadas por fatores como o desenvolvimento industrial, a concentração elevada de pessoas nos grandes centros urbanos e a escassez de tempo na sociedade moderna (OLIVEIRA; TUREK; KOEHNLEIN, 2018). Essas mudanças, por sua vez, levam ao aumento das refeições realizadas fora do ambiente domiciliar (IBGE, 2019), um comportamento observado tanto no Brasil, como também em países como Estados Unidos (NRA, 2019) e Reino Unido (DEFRA, 2015).

Ao mesmo tempo em que se observa o crescimento do segmento de produção de refeições coletivas e sua importância na economia mundial e contribuição social (FRIEL *et al.*, 2009; LEAL, 2010), destaca-se a geração de impactos ambientais, econômicos e sociais negativos (HATJIATHANASSIADOU *et al.*, 2019). Esses impactos são provenientes das distintas etapas do processo produtivo de refeições, que promovem a geração de grande quantidade de resíduos

de alimentos e embalagens, contaminação da água devido ao uso de produtos químicos, desperdício de água e de energia, além da emissão de carbono (DEFRA, 2015; NRA, 2019). Tais etapas têm início no planejamento de cardápios, seguidas pela seleção de fornecedores, aquisição, recebimento, armazenamento, pré-preparo, preparo de alimentos, até distribuição de refeições, bem como a destinação de sobras e restos (PROENÇA, 2000).

Tornar o processo produtivo de refeições mais sustentável tem sido objeto de reflexão para os profissionais da alimentação e nutrição na última década. Pesquisadores ressaltam que os impactos ambientais e sociais podem ser reduzidos a partir de mudanças na gestão de resíduos, eficiência energética e conservação de água (FILIMONAU *et al.*, 2015).

Nesse contexto, destaca-se que o conceito de desenvolvimento sustentável foi definido como aquele que satisfaz as necessidades da geração atual, sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades (CMMAD, 1991). Já a sustentabilidade se baseia em garantir a disponibilidade de recursos naturais para as próximas gerações por meio da integração das dimensões ambiental, econômica e social, ou seja, o “tripé da sustentabilidade” (SACHS, 1993). Recomendações e iniciativas para práticas de sustentabilidade na produção de refeições, no Brasil e no mundo, vêm sendo discutidas como estratégias para a busca de um sistema alimentar mais sustentável e envolvem, desde políticas e programas públicos, até iniciativas privadas.

Em 2007, pesquisadores da *American Dietetic Association* (ADA) publicaram orientações sobre práticas de sustentabilidade direcionadas aos nutricionistas e profissionais de alimentação e nutrição que podem ser implementadas por restaurantes (HARMON, GERALD, 2007). Além disso, foram verificadas iniciativas privadas em países como Estados Unidos, Canadá e Japão, para realização de consultoria e certificação para restaurantes sustentáveis (GRA, 2006; GTN, 2007; JEA, 2007).

Em 2015, a Organização das Nações Unidas (ONU) publicou a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, englobando 17 metas com planos de ação voltados para pessoas, planeta e prosperidade, destacando-se os objetivos relacionados à produção de refeições coletivas, promoção da agricultura sustentável e garantia de padrões sustentáveis de produção e consumo (ONU, 2015).

Já na literatura científica, as recomendações sobre sustentabilidade voltadas para a produção de refeições coletivas destacam ações relacionadas à racionalização do aporte de recursos, com a limitação daqueles esgotáveis ou danosos ao ambiente, e redução do volume de resíduos e práticas de reciclagem

(WANG *et al.*, 2013), além da elaboração de cardápios que contenham alimentos saudáveis produzidos por meio de práticas agroecológicas seguras e justas, promovendo, dessa forma, o fortalecimento da economia local, a promoção da agricultura e desenvolvimento de agrossistemas alimentares mais sustentáveis (TRICHES; SCHNEIDER, 2010).

Diante disso, percebe-se que a sustentabilidade na alimentação coletiva é um tema que vem despertando interesse de profissionais e pesquisadores da área, e se configura como um grande desafio aos atores sociais envolvidos, uma vez que envolve ações e mudanças em todas as etapas do processo produtivo de refeições. Ressalta-se que os restaurantes são parceiros diretos na busca pela produção e pelo consumo sustentáveis devido a sua responsabilidade sobre os impactos ambientais, sua atuação nas escolhas diárias dos alimentos aos comensais e, consequentemente, sua potencialidade no desenvolvimento de sistemas agroalimentares saudáveis e sustentáveis. Dessa forma, verifica-se a necessidade de alinhar suas ações à sustentabilidade em todas as suas dimensões.

Nesse sentido, salienta-se a importância do setor público institucional, incluindo escolas, hospitais, forças armadas, penitenciárias, restaurantes populares e restaurantes universitários, que são equipamentos públicos com demanda regular de alimentos que estão entre os vários tipos de serviços de alimentação fora do domicílio oferecidos à comunidade (HATJIATHANASSIADOU *et al.*, 2019). Destaca-se sua potencialidade na promoção da segurança alimentar e da alimentação adequada, contribuição para o desenvolvimento da agricultura familiar e sistemas agroalimentares sustentáveis (MARTINELLI *et al.*, 2015).

Face ao exposto, este capítulo objetiva ampliar e aprofundar a discussão sobre as potencialidades e os desafios da alimentação coletiva no desenvolvimento de sistemas alimentares mais sustentáveis, tendo em vista a necessidade de qualificar as atividades do processo produtivo de refeições em suas diferentes etapas, conjugando-as às dimensões da sustentabilidade, visando beneficiar o ambiente, a economia e a sociedade.

A ALIMENTAÇÃO COLETIVA E SUAS POTENCIALIDADES PARA O DESENVOLVIMENTO DE SISTEMAS ALIMENTARES SUSTENTÁVEIS

Compreender o conceito de sistemas alimentares e sua abrangência é fundamental no que concerne ao setor de produção de refeições coletivas, suas potencialidades e desafios para o desenvolvimento de sistemas alimentares mais saudáveis e sustentáveis.

Nesse contexto, definem-se sistemas alimentares como o conjunto de operações e processos envolvidos na transformação de matérias-primas em alimentos, e na transformação de nutrientes em resultados de saúde, funcionando, assim ,como um sistema dentro de contextos biofísicos e socioculturais (SOBAL; KETTEL KHAN; BISOGNI, 1998). Visando atender às necessidades alimentares de uma população mundial crescente, tais sistemas vêm sofrendo alterações, principalmente com os processos de globalização, industrialização e urbanização, o que constituiu um paradigma que dominou o desenvolvimento agrícola e a ação dos Estados nacionais nas últimas décadas, justificando a chamada "revolução verde" (SAMBUICHI *et al.*, 2014).

O sistema agroalimentar atual, considerado convencional, objetiva a alta produtividade e a consequente subordinação de agricultores a empresas detentoras de tecnologia agrícola, priorizando a monocultura, o uso de insumos sintéticos em larga escala, a comercialização em grandes redes varejistas e a venda para exportação. Esse modelo se mostra descompromissado com o direito humano a uma alimentação adequada e saudável, além de gerar crises sucessivas com repercussões sociais, culturais, ambientais e, ainda, sobre a saúde humana (FRIEDMANN, 2005; AZEVEDO; RIGON, 2010).

Além disso, Willet e colaboradores (2019) ressaltam que a produção global de alimentos ameaça a estabilidade climática e a resiliência do ecossistema, constituindo o maior fator de degradação e transgressão ambiental dos limites planetários. Nesse sentido, Lang (2015) afirma que a dieta mundial não está seguindo na direção sustentável devido a aspectos como uso do solo e da água, perda da biodiversidade, emissão de gases, mudanças climáticas, prejuízos à saúde humana e custos econômicos. Diane disso, ele infere que o sistema alimentar atual compromete a capacidade de produção de alimentos no futuro e pode ter efeitos irreversíveis no ecossistema e na saúde. Sousa *et al.* (2015) afirmam que os processos de produção, transformação, circulação, comercia-

lização e consumo necessitam de uma ressignificação, inserida em uma outra lógica, que se afaste da influência neoliberal que rege o atual modelo. Como alternativa, Triches (2021) aponta para a necessidade da criação de dietas sustentáveis, que tenham o potencial de recalibrar o sistema alimentar.

A dieta sustentável foi definida pela Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) como aquela "com baixos impactos ambientais, que contribuem para a segurança alimentar e para a vida saudável das gerações presentes e futuras" (FAO, 2012, tradução nossa). Essa alimentação deve proteger e respeitar os recursos naturais e humanos, ser culturalmente aceita, economicamente justa e acessível, além de nutricionalmente adequada (FAO, 2012). Assim, reconhecendo a importância da sustentabilidade na produção e no consumo de alimentos, identifica-se a necessidade de modificações substanciais e urgentes na alimentação de toda a população.

No contexto brasileiro, Martinelli e Cavalli (2019) referem que a alimentação saudável e sustentável deve estar relacionada à produção de alimentos que proteja a biodiversidade e promova o consumo variado, resgatando alimentos, preparações e hábitos culturais tradicionais. Deve ser acessível e disponível a todos, em quantidade e qualidade, baseada em alimentos produzidos e processados na região, por agricultores familiares, de maneira agroecológica, fundamentada na comercialização justa, aproximando a produção do consumo. Além disso, deve ser isenta de contaminantes físicos, biológicos ou químicos que causem malefícios a todos os envolvidos, de maneira aguda ou crônica.

Aliada aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU, a *EAT-Lancet Comission* publicou orientações para uma alimentação saudável, baseadas em sistemas de produção que não causam prejuízos ambientais e sociais, não poluem e preservam a água doce e o oceano, não reduzem a biodiversidade, e atuam na promoção da saúde (WILLET *et al.*, 2019).

Um sistema de produção de alimentos é considerado sustentável quando todas as suas etapas respondem aos panoramas ecológicos, sejam social e culturalmente aceitáveis e economicamente viáveis. É composto por todas as entidades e atividades relacionadas com o fornecimento de alimentos, incluindo a produção agrícola, transformação de alimentos, distribuição, comércio e consumo (PREUSS, 2009).

RECOMENDAÇÕES PARA PRÁTICAS SUSTENTÁVEIS NAS ETAPAS DO PROCESSO PRODUTIVO DE REFEIÇÕES

Sob a ótica da sustentabilidade, os restaurantes institucionais apresentam a necessidade da redução dos impactos ambientais, sociais e econômicos negativos gerados, devido à natureza das suas ações, cabendo aos gestores do serviço de alimentação atuar na promoção de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e adequar suas ações aos princípios de sustentabilidade. Tais ações podem ser alcançadas a partir de recomendações para práticas sustentáveis, em todas as etapas do processo produtivo de refeições.

As recomendações a seguir foram elaboradas com base nos trabalhos de Martins (2014), Veiros e Cavalli (2017) e Tasca (2020), organizadas de acordo com as etapas do processo produtivo de refeições:

1) *Planejamento de Cardápios*
   a) Possuir cardápio elaborado por nutricionista.
   b) Utilizar ficha técnica de preparo (FTP)[1].
   c) Incluir alimentos sazonais no cardápio.
   d) Incluir Plantas Alimentícias Não Convencionais (PANC) como ingredientes das preparações do cardápio.
   e) Incluir alimentos regionais que fazem parte da cultura alimentar no cardápio.
   f) Evitar a presença de alimentos com elevados níveis de processamento (ricos em açúcar, gordura, sódio, estabilizantes e conservantes) no cardápio.
   g) Evitar o excesso de preparações com carne vermelha no cardápio.

2) *Aquisição de alimentos*
   a) Adquirir alimentos orgânicos, de preferência com base agroecológica.
   b) Adquirir alimentos de produção local ou regional de pequenos produtores, evitando alimentos que necessitem de longos percursos de transporte terrestre, aéreo ou fluvial.

1 A Ficha Técnica de Preparo (FTP) é um instrumento gerencial de apoio operacional, pelo qual se fazem o levantamento dos custos, a ordenação do preparo e o cálculo do valor nutricional da preparação, sendo, portanto, útil para subsidiar o planejamento de cardápio.

c) Selecionar fornecedores que ofereçam condições justas e seguras de trabalho e remuneração para seu funcionário/produtor.
d) Adquirir alimentos dos quais seja possível fazer rastreabilidade.
e) Evitar a aquisição de alimentos em embalagens pequenas e individuais.
f) Evitar a aquisição de alimentos geneticamente modificados.
g) Adquirir vegetais pré-processados (previamente higienizados, descascados, cortados).
h) Evitar a aquisição de carnes e pescados importados.
i) Comprar mais cereais integrais, frutas, hortaliças e gêneros alimentícios com vida útil naturalmente mais longa.

3) Recebimento de alimentos

a) Evitar o recebimento de alimentos congelados, preferindo carnes, aves e pescados resfriados.
b) Priorizar o recebimento de quantidades adequadas de alimentos e realizar manutenção eficiente de controle de estoque e armazenamento.

4) Armazenamento de alimentos

a) Realizar controle e manutenção das áreas de estocagem de alimentos, em relação à temperatura, ventilação e higiene, conforme padrões estabelecidos da legislação.
b) Realizar monitoramento da data de validade para não deixar vencer nenhum produto no estoque.

5) Pré-preparo de alimentos

a) Realizar higienização adequada de frutas e hortaliças com uso racional de água, e uso de produtos saneantes sustentáveis.
b) Não realizar descongelamento de alimentos em água corrente.
c) Realizar monitoramento de perdas de alimentos na etapa do pré-preparo.

6) Preparo de alimentos

a) Evitar a presença de frituras por imersão no cardápio.
b) Realizar separação adequada do óleo da fritura e encaminhar para reciclagem.

c) Realizar o aproveitamento integral dos alimentos, preferencialmente orgânicos, utilizando talos, folhas, flores e sementes como ingredientes das preparações.
d) Utilizar métodos de cocção sustentáveis, que promovam maior eficiência energética, economia e reaproveitamento de água de cozimento.
e) Assegurar que os utensílios não liberem partículas tóxicas quando utilizados no preparo das refeições.

7) *Distribuição de alimentos*
a) Realizar controle de resto ingestão.
b) Realizar testes de aceitabilidade.
c) Reduzir os tamanhos das porções nos serviços tipo bufê autosserviço.
d) Aumentar a frequência de reposição das preparações, a fim de mantê-las sempre atrativas.
e) Reduzir o tamanho dos pratos nos bufês.
f) Evitar a utilização de materiais descartáveis (copos, talheres, utensílios para sobremesas).
g) Evitar oferecer água em garrafas individuais, disponibilizando filtros ou equipamentos que permitam o livre consumo de água.
h) Realizar gestão integrada de resíduos sólidos de acordo com a Lei nº 12.305/10, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS).
i) Doar sobras de alimentos para bancos de alimentos e ONGs.
j) Doar restos de comida para compostagem ou alimentação animal.
k) Incentivar ações sustentáveis nos clientes, estimulando postura responsável no processo.
l) Adotar comunicação sustentável com os clientes, utilizando-se materiais recicláveis e materiais on-line para avisos e campanhas, sempre que possível.
m) Estimular a utilização consciente de guardanapos.

DESAFIOS PARA A REALIZAÇÃO DE PRÁTICAS SUSTENTÁVEIS EM ALIMENTAÇÃO COLETIVA

A realização de práticas sustentáveis no âmbito da alimentação coletiva envolve mudanças no conjunto de ações durante todo o processo produtivo de refeições, e muitos são os desafios que nutricionistas e demais profissionais envolvidos vêm enfrentando na construção desse novo modelo de gestão. As recomendações elencadas anteriormente representam grandes desafios para a área de alimentação coletiva, em especial para os nutricionistas atuantes nos serviços de alimentação, já que são responsáveis pelo processo produtivo de refeições e, por isso, considerados atores-chave na construção de sistemas alimentares mais sustentáveis.

Entre as recomendações, destacamos a importância da etapa de aquisição de alimentos que tem como potencialidades as mudanças em todas as etapas do sistema alimentar. A aquisição de alimentos orgânicos com base agroecológica, a aquisição de alimentos não modificados geneticamente e alimentos locais da agricultura familiar são imprescindíveis para a realização de compras mais sustentáveis.

É importante discutir aqui os avanços que o Brasil fez em relação à compra de alimentos locais, da agricultura familiar e orgânicos. Desde os anos 2000, é notável o aumento do debate acerca da produção local de alimentos ou sistemas alimentares locais, bem como seus objetivos na conexão entre produtores e consumidores dentro de vários contextos, tanto na preocupação ambiental de sustentabilidade, quanto em aspectos econômicos para geração de oportunidades aos produtores locais como alternativa à globalização. Essa temática se estendeu ao campo das políticas públicas com a introdução das compras governamentais de alimentos para escolas, creches, hospitais, entre outros equipamentos públicos, política essa associada ao desenvolvimento rural, relacionada com o espaço (inserção da produção local, cadeias curtas) e o meio ambiente (diminuição das emissões de gases) (FORNAZIER; BELIK, 2013).

Considerando as políticas, os programas e as estratégias que visam à promoção do desenvolvimento de sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis, no Brasil, destaca-se o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que visa estabelecer condições favoráveis no enfrentamento de problemas referentes ao consumo alimentar e produção de alimentos (BRASIL, 2009), a partir do incentivo a modelos de produção mais sustentáveis, como os empreendimentos da agricultura familiar, que contribuem para uma relação mais estreita entre o campo e a cidade (TRICHES; SCHNEIDER, 2010).

Uma das principais maneiras de garantir a comercialização dos produtos locais provenientes da agricultura familiar é por meio do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado em 2003, regulamentado pela Lei nº 10.696/2003, regulamentado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) (BRASIL, 2003b; BRASIL, 2012a).

No ano de 2012, por meio do Decreto nº 7.775, a modalidade compra institucional do PAA passou a ser executada por meio das chamadas públicas nos moldes do PNAE (CAMARGO; BACCARIN; SILVA, 2013). A esse respeito, destaca-se que o programa se tornou um importante segmento institucional para aquisição de alimentos da agricultura familiar em municípios brasileiros. Pesquisas revelaram que as compras sustentáveis na alimentação escolar têm promovido: o desenvolvimento regional; a inclusão social; a movimentação da economia local; o consumo de alimentos mais frescos por parte dos escolares; a redução nos gastos com transportes; a promoção de educação alimentar e nutricional para além do espaço escolar (TRICHES; SCHNEIDER, 2010).

Visando ampliar o segmento para além da alimentação escolar, em 2015, foi publicado o Decreto nº 8.473. Com essa publicação, tornou-se obrigatória, a partir de 2016, a aquisição de gêneros alimentícios de agricultores familiares e suas organizações para o abastecimento das instituições públicas com administração federal, com demanda regular de alimentos, envolvendo equipamentos públicos, como hospitais, penitenciárias, restaurantes populares e restaurantes universitários (BRASIL, 2015).

Estudos destacam que os restaurantes públicos institucionais, em especial os vinculados a espaços educativos (creches, escolas e universidades), assumem importante papel na construção concreta dos sistemas agroalimentares, ao se apresentarem diariamente no setor de varejo e consumo, fazendo escolhas diárias em nome de milhares de consumidores (WANG *et al.*, 2013). A potencialidade das compras públicas para promover sistemas alimentares sustentáveis, despertou um interesse considerável nos últimos anos, em países como os Estados Unidos (EUA) e Reino Unido (STAHLBRAND, 2016), e também no Brasil (CARVALHO; SOUSA, 2013; MARTINELLI *et al.,* 2015; NETO, 2020).

Adquirir alimentos orgânicos com base agroecológica de produção pode ser uma recomendação de difícil execução devido ao fato de que em algumas regiões do país há pouca oferta destes produtos e, normalmente, são mais onerosos em relação aos convencionais, o que pode inviabilizar a compra considerando o limite de recursos dos restaurantes institucionais (TASCA, 2020). Além disso, ressalta-se que o uso de insumos químicos contaminantes na produção de alimentos ainda é uma realidade que precisa ser combatida, e a agricultura

orgânica precisa ser incentivada no país por meio de políticas públicas. O sistema orgânico de produção envolve otimização do uso dos recursos naturais e socioeconômicos disponíveis e o respeito à integridade cultural das comunidades rurais, tendo por objetivo a sustentabilidade econômica ecológica e a maximização dos benefícios sociais (BRASIL, 2003). Além disso, pesquisas destacam a superioridade nutricional dos alimentos orgânicos (BARÁNSKI *et al.*, 2014). A busca por cadeias curtas de comercialização pode ser potencial na redução dos custos de comercialização desses alimentos para restaurantes institucionais.

O segmento produtivo da agricultura familiar é um importante aliado no desenvolvimento local sustentável, na geração de renda/emprego, na redução do êxodo rural e na promoção da SAN (MORAIS; BORGES, 2010). Nesse âmbito, políticas públicas de estímulo à diversificação da produção, aumento da produtividade e controle dos custos elevados, de promoção de crédito e capitalização dos produtores, devem estar associadas à sustentabilidade alimentar, incorporando a promoção de formas ambientalmente sustentáveis de ocupação do espaço agrário, valorização das culturas alimentares e incentivo ao desenvolvimento local e regional (TRICHES; SCHNEIDER, 2010).

Sobre a recomendação de evitar a aquisição de alimentos geneticamente modificados, ressalta-se a dificuldade de compreensão dos nutricionistas e gestores sobre os possíveis prejuízos à saúde e ao meio ambiente advindos de tais produtos e a baixa oferta de produtos livres de organismos geneticamente modificados (OGM), considerando que muitos produtos industrializados são ou possuem ingredientes geneticamente modificados (TASCA, 2020). Nesse sentido, o Conselho Federal de Nutricionistas (CFN, 2012) recomenda a não utilização de transgênicos na produção e no consumo pela população, até que mais estudos sejam feitos. Isso porque a produção e o consumo destes alimentos vêm sendo relacionados com impactos ambientais, sociais e de saúde. Corteze *et al.* (2018) identificaram a presença de pelo menos um ingrediente Geneticamente Modificado (GM) potencial em mais da metade da variedade de alimentos mais consumidos pela população brasileira, com nomenclaturas distintas, o que pode dificultar a identificação de possíveis alimentos GM.

Além do aspecto da aquisição, destacamos aqui alguns desafios na produção de refeições no que se relaciona aas recomendações para sustentabilidade: a utilização da Ficha Técnica de Preparo (FTP); a realização da desinfecção de vegetais a partir da utilização de produtos saneantes sustentáveis; o aproveitamento integral de alimentos; a redução da oferta de preparações com carne bovina no cardápio.

A dificuldade relacionada à utilização da FTP vem em decorrência, muitas vezes, da falta de conhecimento, mas, em geral, relaciona-se à falta de tempo devido à sobrecarga de trabalho. Diante disso, evidencia-se a importância de habilitar os profissionais e acadêmicos para o uso efetivo das FTP, assim como se salienta tratar-se de uma ferramenta essencial para o planejamento de compras e a padronização de refeições e poderia ser obrigatória por meio de legislação para o setor (TASCA, 2020). Nesse âmbito, destaca-se a iniciativa do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que, a partir de 2013, com a Resolução nº 26, tornou obrigatório o uso de FTP para o PNAE, ação que continuou obrigatória na Resolução nº 6 de 2020 (FNDE, 2020). Esse exemplo poderia ser estendido aos demais segmentos regulados do setor de produção de refeições.

A desinfecção de vegetais, a partir da utilização de produtos saneantes sustentáveis, também pode ser considerada um desafio. Pesquisadores destacam que o uso de produtos saneantes à base de hipoclorito de sódio é muito utilizado no Brasil, no entanto, aponta-se a formação de alguns subprodutos tóxicos e carcinogênicos, os quais podem permanecer nos alimentos e na água (BACHELLI; AMARAL; BENEDETTI, 2013). Além de afetar a saúde pública, afetariam os ciclos biológicos de espécies aquáticas e terrestres (RICHARDSON *et al.*, 1998). A busca por métodos alternativos ao hipoclorito de sódio vem surgindo como uma questão de grande importância (BACHELLI; AMARAL; BENEDETTI, 2013), frisando-se que a *Food and Drug Administration* (FDA) dos EUA aprovou o uso do dióxido de cloro, peróxido de hidrogênio, ácido peracético e ozônio como desinfetantes no meio ambiente, interesse no Brasil e no mundo (FDA, 2000).

O aproveitamento integral de alimentos, ou seja, a utilização de talos, folhas, flores e sementes que seriam descartadas como ingredientes das preparações é essencial para reduzir o desperdício de alimentos nos serviços de alimentação. Contudo, é importante ressaltar que seja realizado preferencialmente com alimentos orgânicos, devido à presença de agrotóxicos em maior quantidade nas superfícies dos alimentos convencionais (TASCA, 2020; LIMA; SOUSA, 2011), ou com alimentos da safra, que costumam receber, em média, carga menor de agrotóxicos (PORTAL ANVISA, 2019). Corroborando esta preocupação, estudos destacam aspectos positivos desta prática, visando gerar economia, oferecer alimentos nutricionalmente ricos, além de reduzir o volume de resíduos orgânicos nos estabelecimentos (BRASIL, 2009).

No tocante à recomendação “Evitar o excesso de preparações com carne bovina no cardápio”, pode ocorrer resistência por parte dos comensais por uma questão cultural. Os contratos realizados em empresas de alimentação coletiva

usualmente exigem que a carne bovina seja a mais frequente no cardápio. Nesse sentido, estudos identificam que os maiores impactos ambientais são provenientes da produção de carne de animais ruminantes, incluindo carne bovina (CLARK; TILMAN, 2017), que responde por 80% das emissões agrícolas de gases de efeito estufa, tendo, portanto, um efeito indesejável nas mudanças climáticas (BACON; KRPAN, 2018). Ademais, pesquisadores verificaram que muitos consumidores mostraram-se resistentes em reduzir o consumo de carne (RITCHIE *et al.*, 2018) devido a preocupações com desequilíbrios nutricionais, o que pode ser trabalhado por meio de ações de educação em saúde e nutrição.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Produzir refeições de forma sustentável é algo complexo, em que diversos elementos devem ser considerados desde o planejamento do cardápio até a distribuição das refeições. Faz-se necessário o desenvolvimento de estratégias para que os aspectos econômicos, a preservação ambiental e os benefícios sociais não sejam atividades incompatíveis na esfera do desenvolvimento sustentável.

Nesse sentido, nutricionistas e gestores atuantes na área de alimentação coletiva podem contribuir para diminuir os impactos negativos causados pelas atividades do setor, conjugando as dimensões ambiental, econômica e social da sustentabilidade nas diferentes etapas do processo produtivo.

Os apontamentos do presente capítulo poderão estimular e orientar tais profissionais na realização de práticas sustentáveis, além de subsidiar estratégias, políticas e programas relacionados à SAN e sustentabilidade, destacam-se as recomendações: preferência por alimentos orgânicos, agroecológicos, regionais e sazonais, provenientes da agricultura familiar; inserção de plantas alimentícias não convencionais; redução da presença de alimentos com elevados níveis de processamento; redução das preparações contendo carne vermelha no cardápio; realização do aproveitamento integral de alimentos orgânicos; uso de métodos de cocção sustentáveis; redução do uso de materiais descartáveis; destinação adequada de resíduos.

Ressalta-se que não se teve a pretensão de abordar todos os possíveis aspectos envolvidos na sustentabilidade, e, sim, iniciar uma aproximação e reflexão sobre as etapas do processo produtivo com esse enfoque.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, E. RIGON, S. A. Sistema alimentar com base no conceito de sustentabilidade. *In*: TADDEI, J. A., LANG, R. M. F., LONGO-SILVA, G., TOLONI, M. H. A. (org.). **Nutrição em saúde pública**. São Paulo: Rubio, p. 543-60, 2010.

BACHELLI, M. L. B., AMARAL, R. D. A.; BENEDETTI, B. C. Alternative sanitization methods for minimally processed lettuce in comparison to sodium hypochlorite. **Braz. J. Microbiol**, v. 44, n. 3, p. 673-678, 2003.

BACON, L.; KRPAN, D. (Not) Eating for the environment: The impact of restaurant menu design on vegetarian food choice. **Appetite**, v. 125, p. 190-200, 2018.

BARAŃSKI, M. *et al.* Higher antioxidant and lower cadmium concentrations and lower incidence of pesticide residues in organically grown crops: a systematic literature review and meta-analyses. **British Journal of Nutrition**, v. 112, n. 5, p. 794-811, 2014.

BRASIL. **Decreto nº 8.473, de 22 de junho de 2015**. Estabelece, no âmbito da Administração Pública federal, o percentual mínimo destinado à aquisição de gêneros alimentícios de agricultores familiares e suas organizações, empreendedores familiares rurais e demais beneficiários da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, e dá outras providências. Brasília, 2015.

BRASIL. **Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012.** Regulamenta o art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos, e o Capítulo III da Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, 05 jul. 2012a.

BRASIL. **Lei nº 10.831**, de 23 de dezembro de 2003. Dispõe sobre a agricultura orgânica e dá outras providências. Brasília, 2003.

BRASIL. **Lei nº 10.696**, de 2 de julho de 2003. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. Brasília, 2003b.

BRASIL. **Resolução nº 38**, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE (Revogada). Diário Oficial da União. Brasília, DF, 2009

CAMARGO, R. A. L.; BACCARIN, J. G.; SILVA, D. B. P. O papel do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no fortalecimento da agricultura familiar e promoção da segurança alimentar. **Temas de Administração Pública,** v. 8, n. 2, 2013.

CARVALHO, D. B; SOUSA, E. S. Agenda ambiental da administração pública (A3P) e licitações sustentáveis: um estudo no restaurante universitário da Universidade Federal do Piauí. **XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas**. Buenos Aires, 2013.

CFN. **Resolução nº 380/2005**. Dispõe sobre a definição das áreas de atuação do nutricionista e suas atribuições, estabelece parâmetros numéricos de referência, por área de atuação, e dá outras providências. Conselho Federal de Nutricionistas: Brasília, 2005.

CLARK, T. D. M. Comparative analysis of environmental impacts of agricultural production systems, agricultural input efficiency, and food choice**. Environmental Research Letters**, v. 12, 2017.

CMMAD. COMISSÃO MUNDIAL SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

CORTESE, R. *et al.* A label survey to identify ingredients potentially containing GM organisms to estimate intake exposure in Brazil**. Public Health Nutrition**, v. 21, n. 14, p. 2698-2713. 2018.

DEFRA. **Food Statistics Pocketbook.** Department for Environment, Food & Rural Affairs London, 2015.

FDA. Food and Drug Administration. Secondary direct food additives permitted in food for human consumption. **Code of Federal Regulations**. Title 21 – foods and drugs. v. 3. part 173. section 173.315. 2000.

FILIMONAU, V. *et al.* 'Nudging'as an architect of more responsible consumer choice in food service provision: The role of restaurant menu design. **Journal of Cleaner Production**, v. 144, p. 161-170, 2017.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução nº 6, de 08 de maio de 2020. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. **Diário Oficial da União**: Brasília, 2020.

FORNAZIER, A.; BELIK, W. Produção e consumo local de alimentos: novas abordagens e perspectivas para políticas púbicas. **Segurança Alimentar e Nutricional**, v. 20, n. 2, p. 204-218, 2013.

FRIEDMANN, H. From colonialism to green capitalism: Social movements and emergence of food regimes**. Res Rural Sociol Dev**. v. 11, p. 227-264, 2005.

FRIEL, S. *et al.* Public health benefits of strategies to reduce greenhouse-gas emissions: food and agriculture. Health and Climate Change. **The Lancet**, v. 374, p. 2016–2025, 2009.

GRA. Green Restaurants Association. **Green Restaurant Certification 4.0 Standards**. 2006.

GTN. Green Table Network. **What defines a green table network restaurant or food-service outlet**? 2007.

HARMON, A. H.; GERALD, B. L. Position of the American Dietetic Association: Food and Nutrition Professionals Can Implement Practices to Conserve Natural Resources and Support Ecological Sustainability. **Journal of the American Dietetic Association**, v. 107, n. 6, p. 1033-1043, 2007.

HATJIATHANASSIADOU, M. *et al.* Environmental Impacts of University Restaurant Menus: A Case Study in Brazil. **Sustainability**, v. 11, 5157, p. 1-15, 2019.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de orçamentos familiares 2017-2018:** primeiros resultados / IBGE, Coordenação de Trabalho e Rendimento. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. 69 p.

JEA. Japan Environment Association. **The Green Purchasing Network,** 2007.

LANG, T. Sustainable Diets: another hurdle or a better food future? **Development**, v. 57, n. 2, p. 240-56, 2015.

LEAL, D. Crescimento da alimentação fora do domicílio**. Revista Segurança Alimentar e Nutricional,** Campinas, v. 17, n. 1, p. 123-132, 2010.

LIMA, E. E.; SOUSA, A. A. Alimentos orgânicos na produção de refeições escolares: limites e possibilidades em uma escola pública em Florianópolis. **Rev. Nutr**, v. 24, n. 2, p. 263-273, 2011.

MARTINELLI, S. S. *et al.* Potencialidades da compra institucional na promoção de sistemas agroalimentares locais e sustentáveis: o caso de um restaurante universitário. **Segurança Alimentar e Nutricional**, v. 22, n. 1, p. 558-73, 2015.

MARTINELLI, S. S.; CORTESE, R. D.; CAVALLI, S. B. Contribuições de guias alimentares para uma alimentação saudável e sustentável - No prelo. *In*: Potira Preiss; Sérgio Schneider; Gabriela Coelho de Souza. (org.). **A Contribuição Brasileira à Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável.** 11. ed. Porto Alegre: UFRGS, 2019.

MARTINS, A. M. **Sustentabilidade ambiental em unidades de alimentação e nutrição coletivas de SC.** Dissertação (Mestrado) Programa de Pós-Graduação em Nutrição. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.

MORAIS, L.; BORGES, A. **Novos paradigmas de produção e consumo: experiências inovadoras.** São Paulo: Instituto Polis, 2010.

NETO, B. Analysis of sustainability criteria from European public procurement schemes for foodservices. **Science of the total enviroment**, v. 704, 20 fev 2020.

NATIONAL RESTAURANT ASSOCIATION (NRA). 2019. **Restaurant Industry Forecast**.

OLIVEIRA, L. Z.; TURECK, C.; KOEHNLEIN, E. A. Alimentação fora do domicílio e ingestão de antioxidantes. **Segur. Aliment. Nutr.**, Campinas, v. 25, n. 1, p. 46-56, jan./abr. 2018.

ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). 2015. **Transformando nosso mundo**: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável.

PNAE. **Nota Técnica nº 5002/2016/COSAN/CGPAE/DIRAE**. Controle de estoque de alimentos no PNAE. 2016.

AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA (ANVISA). **Perguntas e respostas**. Disponível em: http://portal.anvisa.gov.br/documents/111215/117818/Perguntas+e+respostas.pdf/bc84279b-eff0-4edb-ad3a-0598d07d8e2f. Acesso em: 23 maio 2020.

PREUSS, K. Integrando nutrição e desenvolvimento sustentável: atribuições e ações do nutricionista. **Nutrição em Pauta**, n. 99, p. 50-53, nov./dez., 2009.

PROENÇA, R. P. C. **Inovação tecnológica na produção de alimentação coletiva**. 2. ed. Florianópolis: Insular, 2000.

RICHARDSON, S. D. *et al.* Chemical by-products of chlorine and alternative desinfectants. **Food Technology**, v. 52, n. 4, p. 58-61, 1998.

RITCHIE, H. *et al.* The impact of global dietary guidelines on climate change. **Global Environmental Change**, v. 49, p. 56-55, 2018.

SACHS, I. **Estratégias de transição para o século XXI**: desenvolvimento e meio ambiente. Fundação do desenvolvimento administrativo (FUNDAP). São Paulo: Nobel, 1993.

SAMBUICHI, R. H. R. *et al*. **Políticas agroambientais e sustentabilidade**: desafios, oportunidades e lições aprendidas. Brasília: Ipea, 2014. 273 p.

SOBAL, J.; KETTEL KHAN, L.; BISOGNI, C. A conceptual model of the food and nutrition system. **Social Science & Medicine**, v. 47, n. 7, p. 853-63, 1998.

SOUSA, A. A. D. *et al.* Cardápios e sustentabilidade: ensaio sobre as diretrizes do Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Revista de Nutrição**, v. 28, p. 217-229. 2015.

TASCA, C. G. **Instrumento avaliativo de práticas de sustentabilidade ambiental, social e econômica em unidades de alimentação e nutrição institucionais**. Tese (Doutorado em Nutrição) – Programa de Pós-Graduação em Nutrição, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, 2020.

TRICHES, R. M. Sustainable diets: definition, state of the art and perspectives for a new research agenda in Brazil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 26, p. 1833-1846, 2021.

TRICHES, R. M.; SCHNEIDER, S. Alimentação escolar e agricultura familiar: reconectando o consumo à produção. **Saúde Soc.**, v. 19, n. 4, p. 933-45, 2010

VEIROS, M. B.; CAVALLI, S. B. Sustentabilidade em Unidades de Alimentação e Nutrição Hospitalar. *In*: Anderson Navarro; Camila Cremononez, Japur, Juliana Sicchhieri, Paula Chiarello, Rosa Wanda Dias. (org.). **Atualidade em Alimentação e Nutrição Hospitalar**. Rio de Janeiro: Atheneu, 2017. v. I, p. 37-52.

WANG, Y. F. *et al.* Developing green management standards for restaurants: An application of green supply chain management. **International Journal of Hospitality Management**, v. 34, n. 1, p. 263-73, 2013.

WILLET, R. J. *et al*. Food in the Anthropocene: the EAT-Lancet Commission on healthy diets from sustainable food systems. **Lancet North Am Ed**, v. 393, n. 10170, p. 447– 92, 20109

AUTORES

ADRIELY LOURDES CULPANI
Nutricionista, graduada pela Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). Contato: culpaniadryyy@gmail.com

ALVARO PARRADO-BARBOSA
Engenheiro agrônomo, doutor em Desarrollo Humano y Sustentable pela Universidad Bolivariana de Chile; professor do Departamento de Nutrição Humana da Facultad de Medicina de la Universidad Nacional de Colombia. Contato: aparradob@unal.edu.co

ANA CLÁUDIA GARDA
Nutricionista, graduada pela Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), pós-graduanda em Nutrição Esportiva pela UNIPAR-EAD. Atua como nutricionista clinica, na Clínica Bem-Estar. Contato: garda.ana@gmail.com

ANA PAULA SANTOS
Nutricionista, graduada pela Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS).

BRUNA CANBRUZZI
Nutricionista formada pela Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). Contato: bruna_cambruzzi@hotmail.com

CARLA ROSANE PAZ ARRUDA TEO
Nutricionista pela Universidade Federal de Pelotas (UFPel) e doutora em Ciências de Alimentos pela Universidade Estadual de Londrina (UEL), com pós-doutorado em Nutrição em Saúde Pública pela Universidade de São Paulo (USP); atualmente, é professora do Programa de Pós-Graduação em Ciências da Saúde da Universidade Comunitária da Região de Chapecó (Unochapecó).

CARLA SEHN
Nutricionista, doutora em Ciência e Tecnologia de Alimentos pela Universidade Federal de Pelotas (UFPel), professora do Curso de Nutrição e dos Programas de Residência Multiprofissional em Saúde e em Área Profissional da Saúde, da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA).

CAROLA STRASSNER
Cientista de Sistemas Alimentares Sustentáveis, com doutorado em Nutrição e Economia Doméstica pela Justus-Liebig-University of Giessen na Alemanha. Professora do Programa de Pós-Graduação Sustainability in Service Management and Food Industries at Muenster University of Applied Sciences in Germany. Contato: strassner@fh-muenster.de

CASSIANI GOTAMA TASCA
Nutricionista, mestre e doutora em Nutrição (PPGN/UFSC), docente do Curso de Nutrição (UFFS), membro do Núcleo de Pesquisa em Produção de Refeições/UFSC (NUPPRE) e do Observatório de Alimentação Saudável e Sustentável/UFSC (OBASS) e Grupo de Pesquisa em Segurança Alimentar e Nutricional (UFFS).

CÁTIA GRISA
Agrônoma, doutora em Ciências Sociais pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ); professora dos Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR) e Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento (PGDREDES), ambos da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Contato: catigrisaufrgs@gmail.com.

DAMIAN WINTER
Assistente de pesquisa no grupo de trabalho de sistemas alimentares sustentáveis e aluno do Programa de Pós-Graduação Service Management and Food Industries at Muenster University of Applied Sciences, na Alemanha. Possui bacharelado em Nutrição e Economia Doméstica pela Muenster University of Applied Sciences in Germany. Contato: damian.winter@fh-muenster.de

ELIS CAROLINA DE SOUZA FATEL
Nutricionista, doutora em Ciências da Saúde pela Universidade Estadual de Londrina (UEL); professora adjunta da área de alimentação coletiva do curso de Nutrição da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). Contato: elis.fatel@hotmail.com

ELIZIANE NICOLODI FRANCESCATO RUIZ
Nutricionista, doutora em Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); professora do Departamento de Nutrição da Faculdade de Medicina e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Contato: elizianeruiz@gmail.com

ÉRIKA NAYIBE MÉNDEZ-BADEL
Nutricionista, mestranda em Segurança Alimentar e Nutricional pela Universidade Nacional da Colômbia; pertence à sementeira de sustentabilidade alimentar da Universidade Nacional da Colômbia. Contato: enmendezb@unal.edu.co

ESLEN GIOVANA DA SILVA CORDEIRO
Nutricionista, pós-graduada em Gestão em Saúde Pública (UNINA); residente no Programa de Residência Multiprofissional em Saúde da Família (UNILA). Contato: eslengeovana08@hotmail.com

ESTEVAN LEOPOLDO DE FREITAS COCA
Licenciado, mestre e doutor em Geografia pela Universidade Estadual Paulista (Unesp); professor dos cursos de Bacharelado e Licenciatura em Geografia e do Programa de Pós-Graduação em Geografia na Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG). Contato: estevan.coca@unifal-mg.edu.br

FABIANA THOMÉ DA CRUZ
Engenheira de Alimentos, doutora em Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), professora na Escola de Agronomia/ Universidade Federal de Goiás (EA/UFG) e professora colaboradora no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural/Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PGDR/UFRGS). Contato: fabianathome@ufg.br

GABRIELA COELHO-DE-SOUZA
Biológa pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1993), mestre em Etnobotânica (1997) e doutora em Ciências pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2003). Professora associada ao Depto de Economia e Relações Internacionais, professora permanente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da UFRGS.

GIOVANA PALUDO GIOMBELLI
Nutricionista, doutoranda em Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS): pesquisadora do Núcleo de Estudos Avançados em Soberania e Segurança Alimentar Nutricional (NEA SSAN KARUPORÃ) da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), *Campus* Laranjeiras do Sul. Contato: gp.giombelli@gmail.com

HELDER CALSAVARA FERREIRA
Engenheiro civil (UEL), mestre em Engenharia Civil (UTFPR), especialista em Construção de Obras Públicas (UFPR); engenheiro civil da Secretaria de Implantação do Campus (UNILA). Contato: heldercferreira@yahoo.com.br

LEIDY VIVIANA SANDOVAL-JIMENEZ
Nutricionista com mestrado em Segurança Alimentar e Nutricional pela Universidad Nacional de Colombia.

LEONICE ANDREIA DORNHAUSER
Nutricionista, graduada pela Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS); pós-graduanda em Gestão de Unidades de Alimentação e Nutrição (UAN), pela Faculdade Única de Minas Gerais, atua na área da Alimentação Coletiva. Contato: nutrileonicedornhauser@gmail.com

LILIAN DE PELLEGRINI ELIAS
Economista, mestre e doutora em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Contato: lilianpellegrini@gmail.com

LUCIANA DE DAVID PARIZOTTO
Nutricionista; mestre em Ciências da Saúde pela Universidade Comunitária da Região de Chapecó (Unochapecó); atualmente, é nutricionista da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) *Campus* Chapecó. Contato: luciana.d.parizotto@gmail.com

LUDYMILA SCHULZ BARROSO
Nutricionista e mestre em Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Atualmente, é diretora da Divisão de Alimentação da UFRGS, responsável pela gestão dos seis restaurantes universitários da Universidade. Contato: ludymila.barroso@gmail.com

LYNA MARCELA OLARTE-ARIAS
Nutricionista, magistrada em Segurança Alimentar e Nutricional na Universidade Nacional da Colômbia, professora adjunta do Mestrado em Segurança Alimentar e Nutricional na Universidade Nacional da Colômbia, sede de Bogotá; pertence à sementeira de sustentabilidade alimentar. Contato: lmolartea@unal.edu.co.

MACARENA JARA-NERCASSEAU
Nutricionista pela Universidade do Chile, diploma em Educação e Marketing Social em Saúde e Nutrição Públicas pela Universidade do Chile, cursando Mestrado em Segurança Alimentar e Nutricional pela Universidade Nacional da Colômbia. Contato: mjara@unal.edu.co

MANOELA RODRIGUES DE CARVALHO
Doutora em Ciência Política pela Universidad Simón Bolívar da Venezuela e especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental da Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado Gerais.

MARIANA MEDEIROS ALVES
Licenciada em Geografia pelo Instituto Federal do Sul de Minas Gerais (IFSULDEMINAS), *Campus* de Poços de Caldas; mestranda do Programa de Pós-Graduação em Geografia na Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG). Contato: marianamalves96@gmail.com

MARIANA OLIVEIRA RAMOS
Nutricionista, doutora em Desenvolvimento Rural pela UFRGS. Técnica da ONG ANAMA e pesquisadora associada do Círculo de Referência em Agroecologia, Sociobiodiversidade, Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural/UFRGS.

MARIANELA ZÚÑIGA-ESCOBAR
Nutricionista, doutora em Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); professora da Escola da Nutrição, Faculdade de Medicina da Universidade da Costa Rica (UCR). Contato: marianela.zunigaescobar@ucr.ac.cr

MAYARA APARECIDA HEILMANN
Nutricionista, graduada pela Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS).

RAINER ROEHL
Consultor de negócios e empresário na aplicação do desenvolvimento sustentável para o setor out-of-home. É diplomado em Nutrição e Economia Doméstica pela Justus-Liebig-University of Giessen na Alemanha. Contato: rainer.roehl@a-verdis.com

RENATA SOUZA-SEIDL
Doutora em Sociologia e Geografia pela Université Paris Nanterre e Universidade Federal de Minas Gerais. Pesquisadora associada ao Laboratoire Dynamiques sociales et recomposition des espaces (LADYSS). Contato: france. renata. seidl@fjp.mg.gov.br

ROZANE MARCIA TRICHES
Nutricionista, doutora em Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); professora do Programa de Pós-Graduação em Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). Contato: rozane.triches@gmail.com

SAMARA DE CESARO CAVALER
Nutricionista, especialista em Nutrição Clínica e Reeducação Alimentar pela Universidade Cândido Mendes (UCAM). Contato: samara.cavaler@gmail.com

SERGIO ANTONY BENAVIDES-OCAMPO
Engenheiro de Alimentos; especialista em Alimentação e Nutrição em Promoção da Saúde e mestrando em Segurança Alimentar e Nutricional da Universidade Nacional da Colômbia. Contato: sbenavideso@unal.edu.co

SUELLEN SECCHI MARTINELLI
Nutricionista, mestre em Nutrição e doutora em Nutrição no Programa de Pós-Graduação em Nutrição da Universidade Federal de Santa Catarina. Realizou o doutorado sanduíche na Universidade de Alicante, Espanha. É membro do Núcleo de Pesquisa em Nutrição e Produção de Refeições (NUPPRE) e do grupo de pesquisa Agroecologia e Circuitos de Comercialização de Alimentos. Professora no Departamento de Nutrição da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

SUZI BARLETTO CAVALLI
Nutricionista, mestre em Extensão Rural (UFSM) e doutora em Alimentos e Nutrição (UNICAMP). Pós-Doutorado em Nutrição (Universidade de Buenos Aires – UBA, Argentina). Professora do Programa de Pós-Gradução em Nutrição, Mestrado e Doutorado da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Participa do Núcleo de Pesquisa de Nutrição em Produção de Refeições (NUPPRE), Agroecologia e Circuitos de Comercialização de Alimentos. Foi membro da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio) do Ministério de Ciência e Tecnologia e Inovação, 2011 a 2015. Coordena o Observatório de Estudos em Alimentação Saudável e Sustentável (ObASS). Contato: sbcavalli@gmail.com

VANESSA RAMOS KIRSTEN
Nutricionista, doutora em Saúde da Criança e do Adolescente pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); professora do Departamento de Alimentos e Nutrição da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Contato: kirsten.vr@gmail.com